

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347:342:65.012

URL: <http://hdl.handle.net/11435/2248>

Как цитировать русскоязычную версию статьи: Бар-Гилл О., Санстейн К. Регулирование как делегирование // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 1. С. 97–123.

О. БАР-ГИЛЛ¹,
К. САНСТЕЙН¹

¹ Гарвардский университет, г. Кембридж, шт. Массачусетс, США

РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ДЕЛЕГИРОВАНИЕ*

Цель: рассмотрение идеи обратного делегирования, когда государство является принципалом, а частные лица – агентами с точки зрения бихевиористской теории «принципал – агент».

Методы: статистический, социологического опроса.

Результаты: государство принимает за нас решения либо помогает нам прийти к решению, которое считает наиболее правильным, в самых разных областях, начиная от пенсионных накоплений, топливного сектора и продажи лекарств и заканчивая потребительским кредитованием и потреблением продуктов питания, т. е. выполняет функции нашего агента. С точки зрения теории «принципал – агент» и бихевиористской теории «принципал – агент» большую долю регулирования в современном мире можно расценивать как гипотетическое делегирование. В статье, переходя от благосостояния отдельного человека к проблеме общественного благосостояния, рассматривается идея обратного делегирования, когда государство служит принципалом, а частные лица – агентами. Показано, что природа делегирования меняется в зависимости от контекста. В статье описаны условия, при которых тот или иной подход будет иметь смысл.

Научная новизна: работа посвящена зарубежному опыту регулирования через делегирование полномочий на примере страны с развитой рыночной экономикой (США), показаны перспективы данного подхода в решении как публичных, так и частных задач. Рассматривается применение теории «принципал – агент» и бихевиористской теории «принципал – агент» для разграничения таких видов гипотетического делегирования, как информирование, стандартные правила, поощрения, возвраты, мандаты и запреты. Разобраны преимущества и затраты на делегирование, определены обстоятельства, при которых тот или иной подход имеет смысл.

Практическая значимость: теория «принципал – агент» широко применяется в экономике и политологии и может служить удобным инструментом для рассмотрения оптимального масштаба и сущности той помощи, которую предоставляет нам государство в качестве нашего агента. Работа представляет интерес для отечественной юридической науки, поскольку в России институт делегирования является малоизученным правовым явлением.

Ключевые слова: гражданское право; бихевиористская теория «принципал – агент»; теория «принципал – агент»; регулирование; делегирование.

* Впервые статья была опубликована в Oxford University Press по поручению Правового Центра John M. Olin, Economics and Business at Harvard Law School. Статья находится в открытом доступе в соответствии с Creative Commons Non-Commercial Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), предусматривающем некоммерческое использование, распространение и воспроизводство на любом носителе при условии упоминания оригинала статьи. Для коммерческого использования обратитесь к journals.permissions@oup.com DOI:10.1093/jla/lav005

Цитирование оригинала статьи на английском языке: Bar-Gill O., Sunstein C. R. Regulation as Delegation // Journal of Legal Analysis. 2015. Vol. 7. No. 1. Pp. 1–36.

В самых разных областях – от пенсионных накоплений, потребительского кредитования и топливно-энергетического сектора до потребления табака, продуктов питания и напитков – государство принимает решения за нас либо пытается помочь нам прийти к решению, которое считает наиболее правильным. Другими словами, государство выполняет функции нашего агента. Теория «принципал – агент» (далее – ТПА), широко применяемая в экономике и политологии, может служить удобным инструментом для рассмотрения оптимального масштаба и сущности той помощи, которую предоставляет нам государство в качестве нашего агента.

В демократическом обществе принято говорить о государстве как агенте народа [1, 2, 3, 4]¹. Мы же будем говорить не о народе, а скорее об отдельной личности. Соответственно, мы рассмотрим личные решения – решения, которые влияют в первую очередь на отдельного принципала, на самого человека [5, 6]². Таким образом, мы исключаем случаи, когда решения влияют на других людей. При этом нельзя сказать, что личные решения совсем не имеют внешних последствий. Часто они имеют такие последствия. Если люди едят нездоровую пищу, они затрагивают и интересы других, особенно если заболеют. Если в стране есть система социального обеспечения, то для предотвращения эффектов третьей стороны необходимо развитие здравоохранения, системы накоплений и разумного кредитования³. Но в данной статье мы будем рассматривать благосостояние отдельного человека как принципала.

Наша основная идея заключается в том, что с точки зрения ТПА большая доля регулирования в современном мире может рассматриваться и расцениваться как гипотетическое делегирование, посредством которого разумные принципалы делегируют полномочия тем,

кто может принимать решения от их имени. Такой подход может пролить свет на некоторые возражения против явного патернализма – например, когда государство требует от человека получить рецепт от врача, прежде чем купить лекарство, или запрещает рабочим подвергаться риску на рабочем месте. Применение ТПА помогает ограничить определенными рамками обсуждение, которое иначе стало бы слишком абстрактным. Добавляя бихевиористский аспект, БТПА расширяет базовый анализ, предполагая, что ограниченно рациональные принципалы могут применять неэффективное или чрезмерное делегирование. Бихевиористский аспект использовался в ТПА и в других контекстах [7, 8, 5, 6].

Одна из наших основных задач – применить ТПА и БТПА для разграничения нескольких видов гипотетического делегирования, включающих информирование, стандартные правила, поощрения, возвраты, мандаты и запреты. Рассматривая преимущества и затраты на делегирование, мы определяем обстоятельства, при которых тот или иной подход имеет смысл.

Мы считаем, что в аспекте личных решений нужно рассматривать частное лицо как принципала, а государство – как агента. Другой аспект проблемы регулирования, а именно регулирование общественного блага, может рассматриваться как обратное делегирование, когда государство служит принципалом, а частные лица – агентами. Здесь государство-принципал как представитель народа устанавливает общественную цель – поддержание чистоты окружающей среды, финансовую стабильность, получение высшего образования – и привлекает частных лиц – агентов к достижению этих целей.

Наша основная идея в том, что концепция регулирования как делегирования дает полезную структуру для оценивания и создания такой регуляции. Она выдвигает на первый план личные решения в качестве центрального объекта регулирования. Она предлагает унифицированную модель для изучения конкретных инструментов регулирования, которые обычно рассматриваются по отдельности, выявляя значимые взаимодействия между ними. Данная концепция охватывает как гипотетические, так и фактические суждения и решения, принимаемые ограниченно рациональными информированными агентами, которые часто отдают предпочтение такому делегированию [9, 10, 11]. Она позволяет распространить данную унифицированную

¹ ТПА использовалась также в политологии для описания и анализа отношений между различными государственными структурами, например, президентом или конгрессом и административными органами.

² Работа, посвященная регулированию скрытых рисков при принятии персональных решений. Как и в нашей работе, в работе Левмора исследуются стратегии обращения граждан к помощи государства при принятии персональных решений.

³ Проблему влияния на третьих лиц следует также рассматривать, когда люди идут на риск. Например, при увеличении детской смертности затраты системы здравоохранения в целом могут снизиться.

модель регуляторных сил на более широкий контекст, который выявляет необходимые связи между различными аспектами регуляторных агентств – их структурой, целями и выгодами – и полномочиями, которые даются этим агентствам.

Мы согласны, что углубленный анализ регуляторных механизмов, приводящих к максимизации благосостояния, может показать многие (а возможно, все) описываемые нами результаты, без обращения к концепции делегирования. Можно было бы отбросить эту концепцию и просто спросить, какие виды регулирования реально способствуют общественному благосостоянию? Мы рассматриваем регулирование как делегирование не в качестве заменителя анализа благосостояния, а в качестве инструмента для продвижения анализа благосостояния глубже и дальше, а также для выявления таких аспектов анализа, которые могли быть упущены из виду. Кроме того, независимо от прямого вопроса о благосостоянии, важно задать вопрос о видах делегирования, которые граждане могут использовать и реально используют. Мы рассматриваем этот вопрос теоретически, пытаемся определить, когда и почему такое использование будет иметь место. В данной работе теоретические положения проверяются по результатам опросов [9, 10, 11].

В частности, ТПА и БТПА помогают более четко определить масштабы необходимого регулирования. Фокусируясь на личных решениях, концепция делегирования подчеркивает, что недостаток информации и рационального мышления со стороны лиц, подвергающихся регулированию, является главной причиной регуляторного вмешательства. Так, на основе модели «принципал – агент» Талер и Шефрин изучали возможность существования модели двойного «я», когда планировщик, действуя как своего рода принципал, ограничивает исполнителя. Одна из основных стратегий предусматривает выпуск ограничительных правил. С некоторыми поправками тот же подход может использоваться в случаях, когда регулирование действует как делегирование [12]. ТПА и БТПА помогают также определить и сформировать адекватный подход к регулированию. Например, мы определяем правила дефолта как делегирование на основе вето – как порядок действий, который государство-агент предлагает частному лицу – принципалу. Мы показываем, что применимость такого подхода зависит от совпадения (или несовпадения) интересов между принципалом

и агентом, а также от способности частного лица – принципала эффективно применять его право вето, т. е. уклоняться от дефолта, когда это целесообразно.

Унифицированная схема регулирования как делегирования выявляет также важные взаимодействия между различными инструментами регулирования. В научной литературе мандаты на раскрытие информации и правила дефолта обычно рассматриваются по отдельности. Мы считаем, что, как правило, их следует рассматривать как взаимодополняющие инструменты: правила дефолта не будут работать должным образом, если граждане не обладают достаточной информацией для осуществления своего права вето и не могут принять решение о прекращении своего участия в дефолте. Разумеется, иногда граждане обладают такой информацией либо получают ее от рынка. Но часто желательно или необходимо предоставлять такую информацию, чтобы право выхода перестало быть пустой формальностью. И наконец, правовая норма, определяющая регулирование как делегирование в области принятия персональных решений, повышает законную силу некоторых правовых актов, которые иначе могут показаться своего рода формой патернализма, – но только если соответствующее регулирование совпадает с оптимальным договором делегирования. Соответствующее обсуждение, которое можно использовать для применения БТПА, можно найти у Четти: «Необходимы дальнейшие исследования, чтобы определить, в какой степени можно использовать данные о благосостоянии граждан для надежной оценки рациональности поведения, однако несомненно, что эти данные могут содержать некоторую качественную информацию о предпочтениях граждан, что может помочь решить проблему патернализма в бихевиористской экономике» [13].

Еще одним результатом статьи является использование концепции регулирования как делегирования в качестве связующего звена между двумя областями научной мысли, которые ранее развивались независимо, но имеют много точек соприкосновения. С одной стороны, это бихевиористская экономика, изучающая изменения политики в ответ на ограниченную рациональность граждан, но при этом не всегда учитывающая их недостаток знаний, мотивацию или несовпадение интересов с интересами законодателей. С другой стороны, политология и административное право обращают большое внимание на издержки агентов регулирования, но не на ограниченную ра-

циональность граждан и ее влияние на оптимальный объем регулирования. Стандартные исследования «рыночных провалов» не уделяют должного внимания «бихевиористским рыночным провалам», что, на наш взгляд, доказывает необходимость совершенствования правовых режимов.

Работа имеет следующую структуру. Часть 1 рассматривает общую модель регулирования в области персональных решений согласно ТПА и БТПА. Часть 2 описывает различные инструменты регулирования в зависимости от степени скрытого делегирования; раскрывает вновь возникающие взаимодействия между различными формами регулирования как делегирования; перечисляет факторы оптимального делегирования. Часть 3 раскрывает применение ТПА и БТПА к вопросам общественного благосостояния, где регулирование может рассматриваться как обратное делегирование.

1. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ

1.1. Гипотетическое делегирование

Следует уточнить, что мы не рассматриваем реальный, определенный акт делегирования со стороны частного лица – принципала государственному агенту. Такое явное делегирование, принимаемое в ТПА в приложении к экономике [14, 15], будет нереалистичным в контексте регулирования, поскольку у граждан нет полномочий для такого делегирования. (Тем не менее мы подчеркиваем, что граждане в целом могут сознательно делегировать принятие некоторых решений официальным лицам, причем во многом по причинам, обсуждаемым в данной статье. Подробнее см. [16].) Мы, скорее, фокусируемся на гипотетическом делегировании, которое служит для выявления правовых вопросов. (Или даже метафорическом делегировании, а именно делегировании в рамках ТПА как метафорическом инструменте для оценки и создания оптимального регулирования [2].) На наш взгляд, понимание гипотетического делегирования помогает выявить структуру хорошо функционирующих систем регулирования, которая определяется реальными, негипотетическими потребностями большинства граждан. Например, в сфере продовольственной и лекарственной безопасности или в контексте предотвращения несчастных случаев на транспорте общество требует некоторых гарантий, тем самым делегируя полномочия. Но когда и каким образом это работает?

Для простоты рассмотрим образованного гражданина, который не имеет времени или знаний для того, чтобы принять оптимальное решение самостоятельно (или не имеет времени на получение требуемых знаний). Будет ли этот гражданин делегировать – полностью или частично – принятие решения государственному агенту?

Разделим этот вопрос на два: во-первых, будет ли этот гражданин делегировать принятие решения агенту? Во-вторых, предпочтет ли он государственного или частного агента? Модель регулирования в рамках ТПА рассматривает ситуации, когда (1) делегирование выгодно и (2) государство является хорошим агентом. Условие, что государство является хорошим агентом, подразумевает такие сценарии, когда государственный агент лучше, чем частный. Это условие включает также такие распространенные сценарии, когда частный агент лучше, чем государственный, но транзакционные издержки или другие рыночные потери делают услуги частного агента слишком затратными для частных лиц (по крайней мере, некоторых)⁴.

В качестве примера регулирования как делегирования рассмотрим опытного принципала, который хочет делегировать принятие решения государственному агенту. Регулирование, которое обеспечивает такое делегирование, может в этом случае рассматриваться как отслеживание предпочтений принципала. Таким образом, регулирование должно повторять тот договор делегирования, который будет написан принципалом. Вопрос в том, считает ли принципал принятие решений выгодным или затратным. В действительности – и это очень важно – некоторые принципалы предпочитают сами принимать решения [17]. Возможно, потому, что им это нравится, или потому, что они доверяют собственным суждениям в данной области, или потому, что они хотят почувствовать себя в роли агента или взять на себя ответственность. Такое ограничение следует включить в договор. Как мы увидим, некоторые виды регулирования имеют ограничения

⁴ В случае с частным агентом делегирование подразумевает издержки – оплату услуг агента. Некоторые граждане могут себе позволить такие издержки, другие граждане нет. Делегирование государственному агенту, даже если его услуги хуже по качеству, чем услуги государственного агента, служит также целям справедливого распределения благ и равенства. Заметим, что существование государственного агента не препятствует привлечению гражданами второго, частного, агента, если закон не предусматривает полного делегирования (см. ниже).

такого рода, например, в области раскрытия информации, что, в отличие от правила дефолта, не только сохраняет безусловные полномочия принципала в вопросах выбора, но и заставляет его активно делать этот выбор. Однако некоторые принципалы не любят принимать определенные виды решений, другие же стремятся избежать ответственности и предпочитают переложить ее на других. (Здесь можно провести аналогию с ситуациями, когда Конгресс передает, то есть делегирует, широкие дискреционные полномочия исполнительному органу.) Также мы увидим, что определенные виды регулирования ограничивают безусловные полномочия принципала по тем же причинам.

В действительности многие люди не обладают таким опытом или знаниями. Они могут понимать или не понимать выгод от делегирования. (Подробнее об этом в контексте отношения к сбережениям, а также мандатов см. [18]). Если они осознают, что им не хватает знаний, они с большей вероятностью будут понимать выгоду от делегирования, но это не обязательно. Они могут отказаться от делегирования или пойти на него с неохотой, хотя с удовольствием воспользовались бы такой возможностью, если бы у них было больше знаний. Таким образом, регулирование как делегирование можно рассматривать как схему, которую гражданин выбрал бы, если бы обладал большим опытом и знаниями. Как мы увидим далее, оптимальная структура регуляции – оптимальное содержание гипотетического договора делегирования – зависит в том числе и от наших представлений об опыте частных лиц – принципалов и об информации, которой те владеют, а также от их предрасположенности к отклонениям в поступках (как и соответствующей склонности их агентов).

Важно отметить, что в сравнении с реальным делегированием гипотетическое делегирование дает более слабую нормативную базу регулирования. Одно дело – дать реальное согласие, другое – рассуждать о нем. (Существует тесная связь между концепцией гипотетического делегирования и теорией общественного договора – фактически они могут совпадать. О самой авторитетной современной версии теории общественного договора см. [22]. Заметим также, что, говоря о гипотетическом договоре, мы учитываем, что реальное соглашение лежит в основе многих случаев делегирования, по крайней мере со стороны большинства; данный вопрос требует дальнейших

исследований. Предварительное обсуждение можно найти у [10, 9].) Когда делегирование не является реальным, оно не так явно воспринимается в качестве правового механизма. В более широком смысле идея гипотетического делегирования поднимает определенные вопросы и проблемы.

В договорном и корпоративном праве правовые дефолты находятся в соответствии с гипотетическим контрактом, или гипотетической структурой корпорации, что в большинстве случаев отвечает интересам сторон контракта либо акционеров корпорации [19, 20, 21]. Нормативная база для таких гипотетических контрактов и структур основана на том, что они в большей степени соответствуют интересам сторон, при этом стороны могут отказаться от участия и создать свои собственные контракты и структуры. Попытка следовать воле большинства и возможность каждой стороны отказаться от участия приближает данную схему к реальному соглашению, поддерживая правомочность правила дефолта. В контексте регулирования действует аналогичная схема, но не полностью с ней совпадающая. Как и в договорном и корпоративном праве, делегирование должно отвечать вероятным интересам людей. И, как мы увидим, делегирование может принимать ограниченные формы, позволяя отказаться от участия тем лицам, кого не устраивает предлагаемый подход.

При наличии определенного делегирования (например, запрета на определенный (опасный) продукт, что является делегированием выбора продукта государственному агенту) частное лицо не может отказаться от участия, но это возможно на коллективном уровне. Потребители, работодатели или заемщики, предпочитающие меньший объем делегирования или его отсутствие, могут лоббировать правительство и добиваться соответствующих изменений. Точнее говоря, политэкономические законы во многих случаях ограничивают возможность такого отказа от участия [23, 24, 25]. Но и в договорном, и в корпоративном праве транзакционные, агентские издержки и асимметрия информации ограничивают влияние такого отказа от участия [20, 26, 27, 28]. Хотя наша работа посвящена более узкой проблеме гипотетического делегирования, во многих случаях мы приближаемся к вопросу реального делегирования.

В сопутствующем исследовании мы показываем, что во многих случаях частные лица хотели бы делеги-

ровать свои полномочия правительственному агенту [9, 10]. Хотя такие примеры не доказывают реального делегирования, это подкрепляет нормативную базу регулирования.

1.2 Выгоды и издержки делегирования

1.2.1. Зачем делегировать? Выгоды делегирования

Поскольку делегирование должно служить инструментом оценки и создания регулирования, нужно сначала понять его причины. Почему гражданин делегирует принятие решений государственному агенту?

Принципалы делегируют принятие решений агентам, так как (1) они не имеют времени для того, чтобы принимать все необходимые решения самостоятельно, (2) им не нравится принимать решения, (3) они не хотят брать на себя ответственность, (4) агент обладает большими знаниями или опытом или (5) агент, скорее всего, примет лучшее решение по какой-либо другой причине (например, он обладает выдержкой, меньше подвержен бихевиористским факторам, более объективен). Другими словами, делегирование снижает издержки принятия решения, либо снижает цену ошибки, либо и то, и другое. Для наглядности представьте себе агента, который способен принимать точно такие же решения, какие приняли бы вы сами, если бы обладали временем и информацией, а также были бы свободны от каких-либо предубеждений. При таких условиях делегирование было бы чрезвычайно распространено – если бы к тому же право выбора не считалось ценным само по себе, как это часто бывает [17].

Приведем конкретный пример. Совет директоров корпорации делегирует полномочия аппарату управления компании. Совет директоров не может принимать все решения по повседневному управлению компанией. Или представьте себе генерального директора крупной компании. Он не может принимать решения по поводу каждого сотрудника, процесса или продукта компании или взаимоотношений компании с каждым из многочисленных клиентов. Специалисты по менеджменту выступают с критикой директоров, которые отказываются делегировать полномочия и пытаются сами управлять всем [29].

Даже если принципал хорошо выполняет функции агента или даже лучше, чем сам агент, делегирование имеет значительные преимущества, так как сберегает время и таким образом устраняет своего рода «налог на пропускную способность» [30]. Генеральный ди-

ректор крупной компании или президент США могут считать себя самыми компетентными лицами при принятии решений на данной территории, но при этом делегировать полномочия, чтобы уменьшить количество принимаемых решений. Как сказал Барак Обама: «Вы видите, что я ношу только серые и синие костюмы. Я стараюсь сократить количество принимаемых решений. Я не хочу думать над тем, что я ем или что ношу. Мне и без того приходится принимать слишком много решений» [31]. Даже в своей стандартной форме ТПА не уделяет достаточно внимания проблеме пропускной способности, которая существенна для большинства случаев делегирования.

В контексте персональных решений это также важно. Если гражданину приходится принимать решения обо всем, что влияет на его жизнь, то он скоро будет перегружен [16]. В семейной жизни ежедневно имеет место явное или скрытое делегирование; если все идет нормально, то это приводит к продуктивному разделению труда. И правительство как таковое, и делегирование общественным агентам значительно облегчают жизнь, поскольку делают необязательным для отдельного человека получение информации и принятие решений разного рода; к этому мы еще вернемся.

Дополнительное преимущество делегирования заключается в том, что агент обладает более качественной информацией и опытом⁵. Действительно, принципал может делегировать агенту задачу сбора информации и накопление опыта в определенной сфере. Поскольку агент должен принимать множество решений в различных областях, ему будет выгодно делегировать задачу сбора информации другим агентам. Например, он делегирует Агентству по защите финансов потребителей (США) задачу собрать информацию и получить навыки управления финансами. В то же время он делегирует Администрации по контролю за продуктами питания и лекарствами (далее – АКППЛ) задачу собрать информацию и получить навыки, касающиеся питания и фармацевтической продукции. Агент не хочет получить вредные продукты питания или лекарства, которые не помогают, поэтому он делегирует АКППЛ полномочия по созданию законов,

⁵ Это положение подчеркивается в [16] как обоснование мандатов и запретов.

регулирующих выпуск лекарств⁶. Делегированию способствует также ограниченная рациональность, включающая в себя разного рода предубеждения. БТПА подчеркивает, что ограниченно рациональные принципалы обязаны делегировать полномочия, поскольку они могут избежать необъективных решений путем делегирования непредубежденному, рациональному агенту. Предположим, например, что некие принципалы настроены слишком оптимистично или имеют предубеждения, связанные с получением выгоды. Тогда им лучше делегировать полномочия агенту, который не имеет таких предубеждений. Доказано, что, действуя в качестве агента, человек меньше подвержен «эффекту владения», что является значимым аргументом в пользу делегирования [33, 34]. Подтверждена истинность того, что, действуя в качестве агента, человек меньше склонен к слишком оптимистичным оценкам, что тоже говорит в пользу делегирования [35, 36]. Делегирование также принесет пользу, если гражданин располагает неверной информацией при принятии решений. (О доказательствах влияния ошибок в информации на решения в области страхования здоровья и роли делегирования в этой области см. [37]. Общие положения по данной теме см. [38].)

При принятии персональных решений дефицит времени и информации часто играет большую роль даже для полностью рациональных граждан. Большинство граждан хотят и находят время участвовать в принятии решений относительно их пенсионных накоплений, оплаты ипотеки, займов и покупаемой еды. Однако у них часто не хватает необходимых знаний и опыта для принятия собственных оптимальных решений. А для получения этих необходимых знаний и опыта у них часто нет времени и заинтересованности. (Обширная, хотя и односторонняя, контраргументация приведена в [39], где доказывалось, что во многих, даже очень сложных сферах необходимо и возможно обучать людей принимать собственные решения.) Де-

легирование агенту, обладающему знаниями и опытом, становится привлекательной альтернативой, во всяком случае если можно доверять мотивации этого агента.

Кроме того, персональные решения часто оказываются подвержены влиянию предубеждений, непонимания и других форм необъективности. Склонность откладывать решение по времени может привести к недостаточности пенсионных накоплений [40]. Излишний оптимизм и недальновидность могут привести к чрезмерным займам [41]. Выбор продуктов питания исходя из личных предпочтений может серьезно навредить здоровью [42, 43]. Разумный гражданин, понимающий ограниченность собственной объективности, будет стремиться избежать предубежденности при принятии решений, делегируя непредубежденному агенту. Чтобы защитить тех нерациональных граждан, которые не понимают своей необъективности, такое делегирование, возможно, следует сделать принудительным. (О различиях между сложным и наивным подходами см. [40, 44]. Например, менее образованный человек, склонный к консерватизму, может предпочесть более низкий уровень делегирования, если узнает о совершенной в прошлом ошибке агента [45].)

Важно подчеркнуть, что выгоды делегирования зависят от знаний, опыта и мотивации агента [46, 47]. Согласно стандартным принципам Хайека, можно сделать вывод, что государство не владеет информацией о предпочтениях, ценностях и вкусах отдельного гражданина [47, 48]. Это аргумент в пользу ограниченного делегирования или его отсутствия. Доказывая свой знаменитый «принцип вреда», Милль выделял ту же проблему. По его мнению, проблема аутсайдеров, включая государственных служащих, в том, что им не хватает необходимой информации. Милль пишет, что гражданин «больше всех заинтересован в своем благосостоянии» и «обычный человек обладает знаниями, которые во много раз превосходят знания любого другого человека» [49]. Пытаясь помогать нам в принятии персональных решений, государство опирается на некие «общие представления», которые «могут быть совершенно неверными, а даже если они и верны, это не значит, что они подходят к данному конкретному случаю» [49].

По нашему мнению, такие утверждения слишком категоричны. Во многих областях аутсайдеры, включая государственных служащих, имеют эпистемологические преимущества перед теми, кто принимает решения. Рассматривая поведенческие особенности,

⁶ Стандартные мотивации для делегирования были кратко описаны Лаффонтом и Мартинотом: «Делегирование может быть мотивировано либо возможностью получения выгоды от возрастания прибыли благодаря разделению труда, что лежит в основе экономического прогресса, либо отсутствием у принципала времени или возможности выполнить необходимые действия самому, либо каким-либо другим ограничением рациональности принципала при решении сложных задач» [32, с. 28].

можно сделать вывод, что взгляд Милля на знания обычного человека слишком оптимистичен [37]. Однако если потенциальный государственный агент обладает меньшими знаниями и опытом, делегировать действительно нет смысла. Это соображение особенно важно, если принципал имеет особые предпочтения, которые государственный агент может не разделять. Кроме того, потенциальный агент и сам может обладать когнитивными особенностями или другими формами необъективности, и тогда делегирование ему нежелательно. Очевидно, что если агент имеет собственные предпочтения, отличающиеся от мотиваций принципала, то делегирование гораздо менее желательно. Новое направление «бихевиористского общественного выбора» [24, 50] справедливо обращает внимание на эти особенности, и их можно рассматривать как часть БТПА.

1.2.2. Издержки делегирования

Делегирование может иметь важные преимущества, но, как видно из нашего обсуждения, оно может повлечь и значительные издержки. Стандартная ТПА обращает внимание на риски делегирования для принципала. Если интересы агента не полностью совпадают с интересами принципала, делегирование может быть вредным для последнего. Например, лучше информированный агент может принимать решения, продвигающие его собственные интересы в ущерб интересам принципала⁷. Как известно, знание – сила (ср.: [51, с. 21]). Делегирование призвано использовать силу обладающего знаниями агента. Однако она может быть обращена против принципала, если интересы его и агента не совпадают. Когда агентами выступают государственные служащие, их интересы или интересы влиятельных групп, которые они поддерживают, могут вызвать серьезные отклонения.

Подобная проблема «морального риска» изучалась в ТПА в различных контекстах⁸. Например, сотрудник

увеличивает от работы, если знает, что работодатель этого не заметит. Управляющий может заняться чрезмерно рискованным (или слишком безопасным) проектом, если акционеры не будут знать его подробных характеристик. Даже директор Управления по охране окружающей среды может предпринять действия, не совпадающие с политикой президента США, если президент этого не видит [52–54]. Такие риски в известном смысле являются неотъемлемыми рисками делегирования. Как лаконично объяснил Арроу: «По определению, агента выбирают за его специализированные знания, и принципал не может надеяться полностью контролировать действия агента» [55].

Подобные же риски и издержки влечет за собой и делегирование персональных решений правительственным агентам. Агент, который глубоко верит в важность здорового питания, может предлагать такой набор продуктов, который не устроит частное лицо – принципала, если тот предпочитает наслаждаться определенным нездоровым продуктом [56]. Кроме того, агент может продвигать интересы конкретных производителей, например в сфере молочного или мясного производства, в ущерб интересам частного лица – принципала.

Таким же образом тот объем сбережений или займов, который агент считает приемлемым, может значительно отличаться от выбора частного лица – принципала при условии, что тот полностью информирован и принимает абсолютно рациональные решения [57].

Как мы уже видели, одним из источников проблем является несовпадение интересов. Оно может иметь несколько причин. Во-первых, это чистый патернализм: государственный агент считает, что знает то, что необходимо принципалам, даже если они имеют другое мнение⁹. В рассматриваемых нами случаях правительство недооценивает цели граждан (но не их средства) и подталкивает их к выбору, который они не сделали бы, даже если бы были полностью информированы и беспристрастны. Надо отговорить

⁷ Во введении в ТПА, или теорию поощрений, Лаффонт и Мартиморт пишут: «Противоречащие друг другу цели и децентрализация информации являются двумя основными составляющими теории поощрений» [32, с. 2].

⁸ Моральный риск, или скрытое действие, – одна из основных проблем, изучаемых в ТПА. Другие важные вопросы – это «неблагоприятный выбор», или скрытое знание (агент обладает каким-то скрытым знанием при оценке издержки или ценности) и непроверяемость (принципал и агент обладают одинаковой информацией, но ни одна третья сторона (в частности, суд) не может получить эту информацию [32].

⁹ Мы не рассматриваем вопрос о трудностях, связанных с пониманием патернализма как несовпадения интересов. Об этом см. [16] (различия между патернализмом в целях и патернализмом в средствах); [58]. Очевидно, что проблема несовпадения интересов уменьшается, если правительство уважает цели граждан и лишь подталкивает их в направлении наилучших средств для достижения этих целей.

вас покупать шоколадный батончик, даже если он вам очень нравится и вы считаете, что вредом для здоровья можно пренебречь. Вы должны больше откладывать в пенсионный фонд, даже если вы (объективно) считаете, что в данный момент вам необходимо сделать крупную покупку, которая перевешивает все дополнительные выгоды сбережений.

Вторая проблема, близкая к первой, возникает, когда агент недостаточно информирован о предпочтениях частного лица – принципала. В этом случае агент не желает навязывать своих патерналистских предпочтений; вместо этого он пытается следовать интересам частного лица – принципала и реализовывать эти интересы, но его знания об этих интересах ограничены. Например, как показал Милль, агент может настаивать на объеме сбережений, который выгоден среднему гражданину, но не данному конкретному человеку с его индивидуальными предпочтениями и нуждами¹⁰. Или агент может считать, что конкретный человек хочет бросить курить, когда это далеко не так. Вспомните о том, что, покупая подарки к праздникам родственникам и друзьям, многие люди делают постоянные и очень дорогостоящие ошибки, неверно оценивая их предпочтения, что приводит к убыткам в миллиарды долларов [61]. Если родственники и друзья совершают подобные ошибки, то правительственные агенты тем более не вызывают доверия просто в силу своей меньшей информированности.

Третий источник несовпадений – «захват». В отличие от добросовестного патерналистского агента или плохо информированного агента «захваченный» агент продвигает интересы третьей стороны, например пищевой промышленности или финансового сектора, за счет интересов частного лица – принципала. Вы должны пить молоко и есть мясо, потому что это в интересах влиятельных производителей мясных и молочных продуктов. Вы должны взять рискованный кредит или ипотеку, потому что это принесет прибыль банку. Сходная форма непрямого «захвата» имеет место, когда сотрудник агентства работал ранее или собирается в дальнейшем работать на производстве. Здесь есть риск, что такой опыт или перспективы будущей карьеры создадут основания для захвата.

¹⁰ Эту проблему может решить большой объем индивидуализированных данных, предоставляемых агенту [59, с. 1421; 60, с. 11].

В крайней форме агент совершенно сфокусирован на интересах производства, так как это приносит ему личную выгоду. Но даже самые мотивированные правительственные агенты могут испытать своего рода «эпистемологический захват», когда их знания и опыт влияют на принятие ими решений, не совпадающих с интересами их принципалов.

Четвертый источник несовпадений вытекает из сложных, многогранных задач агента. Например, до создания Бюро по финансовой защите потребителей (CFPB, США) по закону Додда – Франка за защиту прав потребителей в сфере потребительских финансов отвечали Федеральное резервное управление (FRB) и Агентство по контролю за валютными операциями (Office of the Comptroller of the Currency (OCC)). Но те же самые агентства отвечали и за безопасность финансовых институтов. Иногда эти два направления противоречили друг другу, в результате чего нарушались интересы потребителей, создавая далеко не идеальные взаимоотношения между принципалом и агентом [62, с. 88–90].

Подчеркивая бихевиористские аспекты, БТПА выделяет некоторые явные преимущества делегирования, на которых не фокусируется обычная ТПА, но она также показывает, что делегирование влечет за собой другие, потенциально серьезные издержки, что должно значительно влиять на область общественного выбора. Недобросовестный агент может получить выгоду от недостаточно рационального принципала. Принципал может доверять агенту, который этого не заслуживает. Финансовый консультант может предложить инвестиционный пакет, который отражает конфликт интересов (в форме экономических выгод, получаемых агентом при определенном выборе) (Council of Economic Advisors 2015). Подобные опасения по поводу недооцененного конфликта интересов высказывались и относительно ипотечных брокеров¹¹. В таких случаях принципалу нужна некая стратегия, чтобы контролировать риск¹².

¹¹ Эти соображения были недавно отражены в законе Федерального резервного банка о запрете выплат, связанных с разницей в доходности. 12 CFR Ч. 226 (Федеральный реестр / Т. 75, № 185 / пятница, 24.09.2010) (США. – Прим. ред.).

¹² См. Проект закона Министерства труда об «опекунстве». 29 CFR ч. 2509 и 2510 (Федеральный реестр / т. 80, № 75, 20.04.2015) (США. – Прим. ред.).

Недостаточно объективный принципал может также переоценивать уровень знаний или опыта агента. Агенты не всегда так компетентны, как кажется: консультант по инвестициям может придерживаться неверных взглядов на преимущества активного управления. Ипотечный брокер может дать неверный совет по поводу рефинансирования ипотеки [63]. В целом излишне оптимистичный настрой может привести к тому, что принципал недооценивает риски, связанные с делегированием полномочий. Можно перечислить целый ряд причин, вызывающих чрезмерное доверие, включая наглядность (нечто вызывает доверие благодаря недавним или ярким примерам надежности), респектабельность (агент вызывает доверие, потому что выглядит респектабельно) или аффектацию (нечто вызывает доверие благодаря немедленной, хотя и ненадежной, позитивной реакции).

1.3. Конкурирующее (или дополняющее) делегирование

До сих пор наш анализ касался бинарного выбора между делегированием и его отсутствием. В следующей части мы рассмотрим различные степени делегирования, но и здесь вопрос будет в том, как полномочия должны распределяться между частным лицом – принципалом и правительством-агентом. В некоторых случаях такая двусторонняя схема неполна. Она подразумевает, что любые полномочия, не делегированные государству-агенту, остаются у частного лица – принципала. В частности, мы считали, что отсутствие делегирования означает, что гражданин сам принимает решение. Во многих случаях так и происходит.

Важно, однако, то, что отсутствие делегирования государству-агенту не обязательно означает отсутствие делегирования вообще. Это скорее влечет за собой (предполагает) делегирование другому агенту, обычно рынку. В сфере защиты прав потребителей мы видим, что чем меньше полномочий имеет законодатель, тем больше их имеет продавец. Вопрос тогда заключается в следующем: кто будет лучшим агентом – государство или рынок? [64].

Если государство не регулирует определенный рынок, то продавцы как агенты имеют больше возможностей влиять на решения потребителей-принципалов. Если все потребители абсолютно рациональны, то они будут делегировать продавцам свои полномочия, только когда такое делегирование оптимально. Если же потребители не абсолютно рациональны, то про-

давцы могут получить значительные полномочия. Они могут предлагать продукты и услуги, вредные для потребителей, или подталкивать потребителей к выбору продуктов и услуг, которые менее выгодны покупателям, но приносят больше прибыли продавцам.

Переход от двусторонней к трехсторонней схеме предусматривает дополнительную роль государства: государство-агент может помочь частному лицу – принципалу следить за продавцом-агентом. Часто невозможно лишить продавцов их полномочий, причем в большинстве случаев это и нежелательно. Продавцы владеют ценной информацией и могут служить эффективными агентами. Однако интересы продавцов в основном не совпадают с интересами потребителей. Образованный гражданин-принципал может захотеть контролировать продавца-агента, например через требование открытости информации либо через ужесточение других требований [65]. В этом может помочь государство. В некоторых случаях один агент хорошо, а два лучше [66].

Наконец, отметим, что даже без введения рыночных агентов регулирование как делегирование часто предполагает множественность агентов. В правовом государстве множественные агентства иногда имеют юрисдикцию над частными решениями, что создает как новые возможности, так и трудности. Так, и Агентство по защите окружающей среды, и Государственная инспекция по безопасности дорожного движения (США. – Прим. ред.) являются нашими агентами, оказывая влияние на характеристики транспортных средств, которые мы приобретаем; личные решения оказываются частью проводимого ими анализа [24]. И Бюро по финансовой защите потребителей (CFPB), и Федеральное агентство по торговле (Federal Trade Commission (FTC)) служат нашими агентами в сфере потребительского финансирования. Агентство по делам информации и регулирования (The Office of Information and Regulatory Affairs), выполняя среди прочего функцию надзора над балансом издержек и прибылей других агентств, в свою очередь является агентом [67]. В принятии некоторых личных решений ключевую роль играют Конгресс и суды, и их также можно рассматривать как агентов частного лица – принципала. В некоторых случаях федеральные агентства делят полномочия с государственными агентствами, также усложняя проблему множественности агентов (примером является топливный сектор. См. [68]).

2. ОПТИМАЛЬНОЕ ДЕЛЕГИРОВАНИЕ

Делегирование не бинарный выбор: делегировать или нет. Существуют различные его степени и формы. Модель «регулирование как делегирование» рассматривает известные регуляционные инструменты как механизмы использования различных степеней и форм делегирования. Мы опишем, как различные регуляционные инструменты используют различные степени делегирования. Затем дадим рекомендации по выбору оптимальной степени делегирования.

2.1. Степени делегирования

Полезно начать с двух полярных стратегий: отсутствие делегирования и полное делегирование. Отсутствие делегирования соответствует полностью свободному, рыночному подходу. (Таким образом, мы выносим за скобки некоторые эмпирические и концептуальные проблемы. Неизбежно должна существовать некая структура принятия решений, которая оказывает влияние на выбор человека. См. [69].) Государство не делает ничего (за исключением наложения ограничений общего права – несомненно, важное исключение [70]), предоставляя частным лицам возможность принимать собственные решения. С другой стороны, полное делегирование передает всю полноту власти государственному агенту, не оставляя ничего частному лицу. Примерами полного делегирования являются мандаты и запреты. Правительство принимает решение, что штрафы за просроченные кредиты или комиссии за досрочное погашение не могут превышать определенного уровня. Частное лицо не может повлиять на это решение. Гражданин не может выбрать кредитную карту с более высокой суммой штрафа или ипотеку с более высокой комиссией за досрочное погашение, даже если эти продукты более выгодны для данного гражданина.

Полное делегирование можно затем подразделить на делегирование на основе правил и делегирование на основе стандартов (см., например, [12]). Полное делегирование на основе правил возникает, когда государство-агент решает предписать или запретить какое-либо действие. Полное делегирование на основе стандартов возникает, когда решение принимается судьей или официальным агентством по запросу, подкрепленному фактами [71].

Между этими крайними вариантами существует несколько типов частичного делегирования. Важнейшие из них включают: (1) информационное

делегирование, (2) делегирование на основе вето, (3) поощрительное делегирование и (4) делегирование на основе обязательств. Рассмотрим их по порядку¹³.

2.1.1. Информационное делегирование

Как принципалы граждане склонны к крайним решениям, однако они осознают, что не обладают достоверной информацией. Они делегируют полномочия агенту, который найдет и сообщит им информацию.

При информационном делегировании правительственный агент собирает информацию и сообщает ее частному лицу – принципалу, который затем принимает решение. Либо правительственный агент может попросить третью сторону, например, продавца или поставщика услуг, предоставить информацию частному лицу – принципалу. Примером первой схемы служит рекламная кампания против курения, спонсируемая правительством США (официально сформулированные предупреждения против курения, которые производители табака обязаны помещать на пачках сигарет, также относятся к этой категории). Пример второй схемы – законодательство, которое обязывает банки, выпускающие кредитные карты, предоставлять ежемесячный отчет о всех выплаченных комиссиях и процентных ставках¹⁴. Эффективность раскрытия информации вызывает, конечно, ожесточенные дискуссии, но это, несомненно, широко распространенный правовой инструмент, чья популярность во многом поддерживается тем, что он обеспечивает свободу выбора для частных лиц – принципалов [73].

Может показаться, что информационное делегирование относится к минимальному, почти ничтожному делегированию. Действительно, агент всего лишь предоставляет информацию, а принципал принимает решение. Однако каждое конкретное требование раскрытия информации имеет свою степень избирательности. Государство обязывает автомобилестроителей

¹³ Наше исследование включает традиционные правовые инструменты, такие как мандаты, запреты, налоги и субсидии, а также инструменты, связанные с политикой информированного поведения, такие как правило дефолта и вынужденный выбор (мандаты на раскрытие информации относятся как к традиционному, так и к бихевиористскому подходу). Ср.: [18].

¹⁴ См.: Центр контроля и профилактики заболеваний, отчет о кампании. URL: <http://www.cdc.gov/tobacco/campaign/tips/about/campaign-overview.html> (государственная кампания против курения); [72] – предупреждения на сигаретных пачках; [41, Ch. 2] – информация о кредитных картах.

сообщать об экономичности двигателя, но не о возможности ускоряться или о потребностях в ремонте. Благодаря самой своей избирательности такие требования не являются минималистскими. Следовательно, даже при условии информационного делегирования остается моральный риск, поскольку агент обычно обладает возможностью выбирать (хотя бы частично), какую информацию собирать и как раскрывать ее (структуру).

В бихевиористской модели информационное делегирование дает еще больше власти агенту, который получает возможность значительно влиять на решения принципала как через содержание, так и через структуру раскрываемой информации. Например, подчеркивание убытков, а не выгод, может сильно повлиять на принципала. БТПА привлекает внимание к этому аспекту. Частные лица – принципалы могут не осознавать важности структуры информации, что позволяет государству-агенту пользоваться своими полномочиями по изменению этой структуры, если у него есть в этом заинтересованность. Кроме того, частные лица – принципалы могут недооценивать возникающие риски, если информация сложная и ее нужно воспринимать лишь как основу, либо когда эта информация влияет на несовещательные процессы [74, 75].

Есть также опасность, что неинформированный, ограниченно рациональный гражданин-принципал может сделать неверные выводы из предоставленной информации. Вспомните пример с генетически модифицированными продуктами (ГМО). Самые авторитетные научные исследования доказали, что ГМО не вредны для человека и окружающей среды. Тем не менее законодательства и государственные органы некоторых стран предусматривают введение мандатов, которые обязывают производителей указывать наличие ГМО в продуктах. Какой вывод потребитель делает из такой информации? Информированный, рациональный гражданин-принципал поймет, с учетом данных научных исследований, что требование предоставления такой информации либо является результатом давления определенных групп, либо убежденности государства в том, что граждане должны иметь всю информацию, даже если нет никакого риска или вреда. Менее информированный, более ограниченно рациональный гражданин-принципал может, однако, ошибочно предположить, что если государство требует предоставления информации о ГМО, то это потому, что ГМО вредны для человека или окружающей среды. Вполне веро-

ятно, что многие потребители сделают такой ложный вывод. В некоторых случаях опасение вызвать такие ошибочные представления заставляет отказаться даже от весьма слабого информационного делегирования.

2.1.2. Делегирование, основанное на праве вето

При делегировании, основанном на праве вето, государственный агент принимает гипотетическое решение, а частное лицо – принципал может затем наложить вето на это решение и заменить его другим. Информированный, опытный агент предлагает принципалу порядок действий, но это всего лишь предложение. Делегирование, основанное на праве вето, представляет собой правила дефолта как метод регулирования. Обычной практикой являются регулирующие дефолты. Примеры включают: пенсионные накопления [76], донорство органов (во многих европейских странах) [77], страхование здоровья, страховое покрытие ответственности [78], защиту от превышения кредита [79]. Такие дефолты имеют тенденцию накапливаться, так как в них содержится скрытая рекомендация (предлагаемая принципалом), а также благодаря силе инерции и затягивания (что принципал может использовать в своих интересах) [80].

Концепция делегирования предлагает новый взгляд на правила дефолта (или даже их новое обоснование). Принципал может делегировать информированному опытному эксперту задачу изучить возможные опции и представить рекомендации по порядку действий. С другой стороны, учитывая возможные несовпадения интересов между принципалом и агентом, принципал может стремиться сохранить полномочия для отклонения рекомендаций агента. Таким образом, правила дефолта уравнивают выгоды и издержки делегирования, и во многих случаях этот баланс будет самым правильным. Разумеется, также возможно, что правила дефолта приведут к нежелательным последствиям [56] или к отказам граждан от делегирования, что противоречит их интересам, при этом другие формы делегирования, включая полное делегирование через мандаты, будут предпочтительны [18].

Заметим, что наша оценка степени делегирования через право вето зависит от нашей модели принципала. При рациональном выборе делегирование через право вето приближается к отсутствию делегирования, тогда как в контексте бихевиористской экономики, где дефолты могут накапливаться, делегирование через право вето приближается к полному делегированию [56].

2.1.3. Поощрительное делегирование

При поощрительном делегировании государственный агент определяет оптимальный порядок действий и предоставляет частному лицу – принципалу поощрения за выполнение этого порядка действий; принятие решений остается за частным лицом – принципалом. Налоговые льготы, предусмотренные в некоторых схемах пенсионного накопления, представляют собой пример поощрения типа «пряник». Налог на табачную продукцию – это пример поощрения типа «кнул»¹⁵, как и предложения ввести налог на нездоровую пищу [81].

Поощрительное делегирование во многом сходно с делегированием на основе вето. В обоих случаях государство-агент определяет оптимальный порядок действий и сообщает о нем частному лицу – принципалу. Также в обоих случаях частное лицо – принципал сохраняет за собой право принимать окончательное решение. Но есть и существенные отличия. При делегировании на основе вето отклонить предложение агента относительно легко и малозатратно, в простейших случаях это делается «одним нажатием кнопки». (Говоря точнее, отказ от дефолта может иногда подразумевать значительные транзакционные издержки, а в бихевиористской модели такой отказ влечет за собой также дополнительные психологические издержки.) Напротив, при поощрительном делегировании отклонение от рекомендованного агентом порядка действий приводит к существенным издержкам. В этом отношении поощрительное делегирование ближе к полному делегированию, во всяком случае если экономическое поощрение велико.

Еще одно различие между этими двумя формами делегирования имеет отношение к содержанию действий, рекомендуемых агентом. При делегировании на основе вето агент определяет конкретный порядок действий, например, «стать донором органов», «избегать защиты от перерасхода кредита» или «вносить 3 % зарплаты в пенсионный фонд». При поощрительном делегировании агент определяет направление действий, например, «больше откладывать в пенсионный фонд», «меньше курить». В этом отношении поощрительное делегирование ближе к отсутствию делегирования,

поскольку оно не предписывает конкретных действий (например, не определяет конкретный размер накоплений). Разумеется, при увеличении размера поощрения разница между отсутствием делегирования и поощрительным делегированием увеличивается.

2.1.4. Делегирование на основе обязательств

Ограниченно рациональный принципал, который склонен к прокрастинации или не может принять оптимальное решение по какой-либо другой причине, может с выгодой использовать механизмы делегирования на основе обязательств [12]. Государство-принципал может предоставить такие эффективные механизмы. Делегирование на основе обязательств возникает, когда принципал просит агента создать некие обязательства – например, принципал организует ситуацию таким образом, что частное лицо или организация налагает санкции или препятствия, если принципал отклоняется от определенного порядка действий (отказа от курения, снижения веса, накопления сбережений, отказа от азартных игр) [82]. Цель принятия обязательств может достигаться с помощью различных форм делегирования.

Ярким примером является социальное обеспечение, когда государство поощряет обязанность делать пенсионные накопления. Другие регулируемые государством схемы пенсионных накоплений, такие как 401(k)¹⁶, выполняют сходную функцию. В то время как социальное обеспечение служит примером полного делегирования, налоговые льготы в рамках 401(k) иллюстрируют обязательства как поощрительное делегирование. При этом законодательство, побуждающее работников переходить от участия в схемах пенсионных накоплений к выходу из таких схем, иллюстрирует роль делегирования на основе вето, которое, действуя в тандеме с поощрительным делегированием, обеспечивает исполнение обязательств [18, 76]. Логично предположить, что делегирование на основе обязательств имеет смысл и в других контекстах, во всяком случае когда плохо информированные или предубежденные принципалы допускают системные ошибки [37]. Разумеется, делегирование на основе обязательств, как и другие

¹⁵ В некотором смысле поощрительное делегирование является базовой формой делегирования в экономической литературе по ТПА, посвященной решению проблемы «принципал – агент» с помощью оптимальных схем поощрения. См.: [32].

¹⁶ 401(k) – наиболее популярный пенсионный план (накопительный пенсионный счет) частной пенсионной системы в США. Свое название план получил по номеру статьи Налогового кодекса США (401(k)). – Прим. ред.

формы делегирования, может привести к негативным результатам в силу причин, которые мы указали, прежде всего, недостатка информации и неправильной системы поощрений.

2.2. Оптимальная степень делегирования

Понимая различные регулирующие механизмы как формы или уровни делегирования, мы приходим к выводу, что выбор между этими механизмами определяется проблемой оптимальной степени делегирования¹⁷.

2.2.1. Выгоды и издержки делегирования

Мы уже проанализировали выгоды и издержки самого принятия решения о делегировании. Те же выгоды и издержки будут определять оптимальную степень делегирования. Во многих случаях основной выбор происходит между относительным преимуществом агента как стороны, принимающей решения (больше знаний, опыта, меньше предубеждений), и потенциальным несопадением интересов между принципалом и агентом¹⁸.

Если частное лицо – принципал имеет больше времени, знаний и опыта, то преимущества делегирования становятся относительно меньше. То же происходит, когда частное лицо – принципал является более образованным и меньше подверженным предубеждениям; в этом смысле становится более понятен спор между теми, кто выступает за правила дефолта, и теми, кто поддерживает концепцию развития информированности (в том числе финансовой грамотности) и активного выбора¹⁹. Когда частные лица – принципалы являются более образованными и меньше подверженными предубеждениям или могут стать таковыми (без необоснованных издержек), тогда полное делегирование перестает быть оптимальным, а активный выбор становится все более привлекательным. Однако важно отметить, что

даже образованные принципалы могут предпочесть, чтобы агент собирал для них информацию (информационное делегирование), или предлагать порядок действий (делегирование на основе вето)²⁰. Например, регулирование потребительского кредитования не только сильно отличается от регулирования корпоративных кредитов, но и предполагает большую степень делегирования²¹. Менее информированный потребитель-принципал предпочтет делегировать в большей степени, чем более информированный корпоративный принципал.

Когда несопадение интересов между принципалом и агентом еще сильнее, предпочтительнее, конечно, меньшая степень делегирования. В таких случаях полное делегирование (мандаты и запреты) нежелательно, следует выбрать одну из форм частичного делегирования (делегирование на основе вето, информационное делегирование или поощрительное делегирование). Возможно, следует обойтись и вовсе без делегирования [47]. С другой стороны, когда интересы принципала и агента в большей степени совпадают, привлекательнее становится более высокая степень делегирования, вплоть до полного делегирования.

К примеру, вернемся к потребительским финансам. Оптимальная степень делегирования зависит от соотношения интересов частного лица – принципала и государственного агента. До финансового кризиса рынки потребительских финансовых продуктов в США регулировались в основном Федеральным резервным банком, Управлением контролера денежного обращения США и другими уполномоченными органами. Эти органы были заинтересованы в первую очередь в сохранности и стабильности банков. Интересы потребителей были на втором месте. Поскольку по поводу некоторых из этих агентств возникают подозрения о «захвате», интересы потребителя-принципала и государственного агента могут еще сильнее не совпадать [62, с. 90–91]. В таком случае степень делегирования должна быть еще ниже.

¹⁷ Подобный анализ может помочь законодательным органам решить, какую сферу поручить регулирующему агентству и какими полномочиями, т. е. инструментами регулирования, оно будет обладать. А также этот анализ поможет агентству выбрать оптимальный инструмент регулирования из тех, что имеются в его распоряжении.

¹⁸ В некоторых случаях даже нет смысла возражать против потенциального несопадения интересов, например, когда, как в законе Милля, агент не обладает информацией, доступной принципалу.

¹⁹ См., например, [83] (общее обоснование информированности); [84] (доказывает, что финансовая информированность не приносит пользы и правила дефолта работают лучше). См. также [85].

²⁰ Не удивительно, что, как было показано, делегирование на основе вето лучше, чем полное делегирование, так как частное лицо – принципал должно принимать более оптимальные решения после отклонения предложения государственного агента (если оно отклоняется). См. [86].

²¹ Вновь созданное Бюро по финансовой защите потребителей получило значительные полномочия по регулированию рынка потребительских кредитов. URL: www.consumerfinance.gov. В сфере корпоративных кредитов нет ни сравнимого регулирования, ни сравнимых полномочий по регулированию.

Правовая сфера, регулирующая потребительские финансы, значительно изменилась после финансового кризиса. Закон Додда – Франка установил новый регулирующий орган – Бюро по финансовой защите потребителей (CFPB) и определил его структуру, которая уравнивает его интересы с интересами индивидуальных потребителей. Разумеется, любой регулирующий орган несет в себе риски как из-за недостатка информации, так и из-за своих специфических поощрений. Но, будучи признанным в качестве более надежного агента, Бюро по финансовой защите потребителей (CFPB) предполагает большую степень делегирования. Действительно, Конгресс предоставил Бюро по финансовой защите потребителей значительные полномочия по регулированию, включая такие новые полномочия, как право контролировать «коррупцированные» акты и правила²², значит, есть уверенность (не всеми разделяемая), что этот орган обладает необходимой системой поощрения, чтобы защитить частных лиц – принципалов.

2.2.2. Бихевиористские факторы

БТПА дает новое обоснование делегирования, а также описывает оптимальную степень делегирования.

2.2.2.1. Обязательства vs. гибкость. БТПА ввела понятие делегирования на основе обязательства. Принципал, осознающий, что ему не хватает силы воли, получит преимущества от инструментов обязательства и будет искать агента, предоставляющего такие инструменты²³. Например, такой принципал будет стремиться к тому, чтобы агент налагал значительные санкции, если принципал изымает средства со своего пенсионного счета. В этом контексте оптимальное делегирование предполагает баланс между обязательствами и гибкостью. Принципал стремится к обязательствам, чтобы делать накопления и избегать необдуманных изъятий средств. Однако он также хочет, чтобы такие изъятия были возможны в случае крайней необходимости и других обоснованных расходов [87]. Другой пример: частное лицо – принципал хочет получить заем на выгодных условиях (например, низкая процентная ставка), приняв на себя

обязательство выплатить заем. При этом он также хотел бы сохранить определенную меру гибкости, например, возможность списать долг в случае банкротства, если его финансовое положение станет критическим.

Такой баланс между обязательствами и гибкостью может применяться через различные инструменты регулирования или различные типы делегирования. При полном делегировании необходимо выбрать между делегированием на основе закона и делегированием на основе стандарта. Пример с пенсионными накоплениями иллюстрирует делегирование на основе закона: изначально императивная норма предполагает запрет раннего изъятия средств и указывает исключения из него. Величина наказания за нарушение этого запрета отражает баланс между обязательствами и гибкостью. Напротив, пример с банкротством по кредиту иллюстрирует делегирование на основе стандарта. Частное лицо – принципал делегирует полномочия государственному агенту – судье по делу о банкротстве – право решать, оправдано ли списание долга в данных обстоятельствах. Суровость принятых мер будет отражать баланс между обязательствами и гибкостью.

2.2.2.2. Цена vs. санкции. Выбор между поощрительным и полным делегированием частично зависит от наших представлений о компетентности и разумности частного лица – принципала. С точки зрения разумного выбора полное делегирование путем запретов концептуально идентично поощрительному делегированию, когда санкция за нарушение запрета действует как поощрение за следование курсом действий, рекомендованным государственным агентом²⁴. Предположим, например, что нарушителю грозит штраф в \$100; эта сумма будет действовать как поощрение (уголовные санкции действуют еще сильнее). С бихевиористской точки зрения, однако, эти два типа делегирования действуют по-разному: поощрительное делегирование побуждает принципала делать выбор цена – качество, а полное не предполагает такого выбора. Например, налог на энергетически неэффективные устройства, который должен поощрять

²² Возможность «корректировать» целевую функцию агента – уникальная черта такого применения закона. В экономической литературе ТПА обычно принимает целевую функцию агента за данность. См. [32].

²³ См. обсуждение в [12], где рассматривается та же ситуация, но без участия государства.

²⁴ На практике полное и поощрительное делегирование часто действуют по-разному даже в ситуации рационального выбора. Поощрительное делегирование связано с низкими ценами и таким образом способствует децентрализации информации, тогда как полное делегирование связано с более значительными санкциями и приводит к единообразным результатам.

выбор в пользу энергосбережения (и таким образом преодолевать существующее предубеждение среди покупателей), позволяет людям выбирать энергетически эффективные устройства; но запрет на них действует гораздо более агрессивно.

Если рассматривать эти виды делегирования по отдельности, то при поощрительном делегировании частное лицо – принципал сохраняет значительно больше полномочий (в зависимости от величины поощрения); но этого не происходит при полном делегировании (ср.: [88, 89]). Соответственно, когда принципалы ведут себя рационально, выбор между этими двумя формами делегирования менее важен; цена вопроса – штраф. Напротив, к выбору между полным и поощрительным делегированием следует подойти более тщательно, если частные лица – принципалы недостаточно рациональны, так как полное делегирование будет накладывать гораздо более серьезные ограничения. Будут ли эти ограничения во зло или во благо, зависит от уровня знаний и поощрений принципала и агента (см. об этом [16, с. 149–152]).

2.2.2.3. Убытки vs. выгода. Поощрительное делегирование охватывает налоги и субсидии. С точки зрения рационального выбора обе эти формы регулирования влияют на поведение сходным образом.

БТПА, напротив, проводит строгое различие между налогами и субсидиями. Исследования в области психологии и бихевиористской экономики доказали важность влияния убытков и выбора между действиями под угрозой убытка и перед перспективой выгоды [90, 91]. Коротко говоря, люди в большей степени боятся убытков, чем стремятся к выгоде. Если налоги воспринимаются как убытки, а субсидии как выгода, то налоги будут оказывать более выраженный бихевиористский эффект (ср.: [87])²⁵. Тогда поощрения, действующие через убытки, предполагают большую степень делегирования.

Боязнь убытков также влияет на оптимальную структуру делегирования на основе вето. В частности, при установлении дефолта государственный

агент должен выяснить, будет ли отклонение от дефолта, т. е. реализация права вето, восприниматься как убыток или как выгода²⁶. Отклонения от дефолта менее вероятны, если они воспринимаются как наложение убытков [92]. По этой причине регулирование по схеме наложения убытков представляет собой большую степень делегирования со стороны частного лица – принципала.

2.2.3. Смешанное делегирование

Определяя оптимальную структуру делегирования, важно понимать, что различные инструменты регулирования не исключают друг друга. Действительно, оптимальное делегирование может использовать взаимодействия между различными подходами к регулированию. В результате мы получим смешанное делегирование.

В частности, регулирование раскрытия информации, или информационное делегирование, интересным образом взаимодействует с другими формами делегирования. Прежде всего, центральной мотивацией для делегирования является информационное превосходство агента. Раскрытие информации уменьшает это превосходство, а с ним и необходимость в более высокой степени делегирования. Далее рассмотрим специфические взаимодействия между информационным делегированием и другими формами делегирования. Например, информационное делегирование взаимодействует с делегированием на основе вето: раскрытие информации дает принципалу возможность воспользоваться своим правом вето на основе этой информации²⁷. Скажем, в контексте страхования здоровья принципалу необходима информация, чтобы полагаться на правило дефолта либо уклониться от этого правила, если оно невыгодно. Подобные взаимодействия имеют место и между информационным и поощрительным делегированием.

Проблема пенсионных накоплений иллюстрирует несколько форм смешанного делегирования. Социальное обеспечение как императивная норма пред-

²⁵ Налоги не всегда воспринимаются как убытки; они часто воспринимаются как недополучение прибыли от определенных действий. Аналогично субсидии необязательно воспринимаются как выгода; иногда они могут восприниматься как недополучение убытков. Чрезвычайно важно понимать точку зрения субъекта на налоги и субсидии [90, 91].

²⁶ Или и то, и другое, например, выход из дефолта при отсутствии страхования ответственности предполагает как дополнительную страховку (выгода), так и дополнительные страховые премии (убыток).

²⁷ Ср. [93, 94], которые предлагают налагать расширенное требование раскрытия информации на продавцов как условие выхода покупателей из регуляторного дефолта.

ставляет собой полное делегирование в отношении базовой части накоплений. За пределами этой части налогообложение, согласно закону 401(k), представляет собой поощрительное делегирование. Кроме того, закон побуждает работодателей автоматически подключать сотрудников к системам пенсионного накопления, из которых они могут выйти, что представляет собой делегирование на основе вето. Наконец, императивное раскрытие информации, или информационное делегирование, способствует применению как поощрительного делегирования, так и делегирования на основе вето. Во многих случаях сочетание информационного делегирования и делегирования на основе вето представляет собой наиболее выгодную комбинацию.

3. ОБРАТНОЕ ДЕЛЕГИРОВАНИЕ

До сих пор мы описывали частное лицо как принципала и государство как агента. Теперь мы представляем противоположную парадигму – обратное делегирование, когда государство является принципалом, а частное лицо – агентом. Если ситуация предполагает персональные решения, т. е. решения, которые в основном затрагивают отдельного гражданина, то естественно рассматривать гражданина как принципала, который может делегировать свои полномочия, полностью или частично, государственному агенту. Обратное делегирование охватывает другой круг проблем – проблемы общественного блага. Здесь государство-принципал как представитель народа в целом ставит общественную задачу: поддержание чистоты окружающей среды, финансовую стабильность, высокий уровень образования – и поручает частным лицам-агентам помочь в достижении этих целей²⁸.

Разумеется, мы не имеем в виду, что государство всегда заботится об общественном благе или преследует только общественные цели. Мы уже упоминали, что мотивация государственных служащих может быть несовершенной и необходим бихевиористский общественный выбор. Мы хотим лишь подчеркнуть, что, когда государственные служащие стремятся решить проблемы общественного блага, обратное делегирование может играть очень существенную роль.

²⁸ О подобных примерах делегирования от государственных агентств к компаниям см. [95].

3.1. Концепция обратного делегирования

Обратное делегирование представляет другие подходы к регулированию. Крайний случай – отсутствие делегирования – представляет централизованная, командная экономика. Рыночная экономика находится в противоположной части спектра – это полное делегирование²⁹. В терминах инструментов регуляции запреты и мандаты – это отсутствие делегирования (со стороны государства как принципала), а отсутствие регуляции – это полное делегирование (частным лицам как агентам). Раскрытие информации, правила дефолта, налоги и субсидии остаются промежуточными формами (обратного) делегирования.

В области персональных решений оптимальная степень делегирования зависит от относительной компетентности принципала и агента. Если государство обладает необходимой информацией и опытом, а также нужными поощрительными механизмами, оно должно сохранять больше контроля и меньше делегировать. А когда информация децентрализована, включая информацию о предпочтениях различных частных лиц – агентов и об их ограничениях, необходима большая степень делегирования.

Однако информация и опыт не единственные критерии. Государство-принципал не должно полностью делегировать решения в области общественного блага даже идеально информированным и рациональным гражданам, так как эти граждане могут игнорировать внешние эффекты своих решений³⁰. Рассмотрим проблему внешнего эффекта, а именно что частное лицо – агент может игнорировать внешние эффекты, оказывающие значительное влияние на государство-принципала. Проблема внешних эффектов схожа с проблемой несовпадения интересов, которую мы обсуждали в связи с прямым делегированием персональных решений. Как несовпадение интересов приводит к меньшему (прямому) делегированию, проблема внешних эффектов в контексте общественного блага подталкивает, часто весьма значительно, к меньшему (обратному) делегированию.

И наконец, идеология и политика накладывают ограничения на оптимальное делегирование. Либеральные демократы требуют значительного деле-

²⁹ Однако для некоторых необходимых уточнений см. [70, 96].

³⁰ В важном контексте топливного сектора см. [18].

гирования, тогда как авторитарные режимы могут допускать лишь незначительное делегирование. Даже в контексте общественного блага есть много аргументов в пользу либерально-демократической точки зрения, как будет показано ниже³¹.

3.2. Примеры обратного делегирования

Рассмотрим некоторые примеры, иллюстрирующие пользу обратного делегирования в области регулирования общественного блага.

3.2.1. Защита окружающей среды

Государство стремится уменьшить загрязнение и минимизировать неблагоприятные последствия изменения климата. Для этого государство-принципал может предпринять множество шагов. Оно может покупать электроэнергию только у «зеленых» электростанций. Оно может заменить государственные автомобили на модели с гибридным приводом или с малым расходом топлива. Эффект от таких мер будет зависеть от относительной величины государственного сектора. В любом случае для достижения своих целей по защите окружающей среды государство-принципал будет влиять на поведение и решения частных лиц – агентов. Это влияние может принимать различные формы. Оно может быть авторитарным, не оставляющим выбора для отдельного гражданина – это вариант отсутствия делегирования. Например, государство может запретить выброс определенных загрязняющих веществ.

Но государство-принципал может также повлиять на персональные решения с помощью промежуточных уровней делегирования. Поощрительное делегирование, особенно налоговые льготы, может способствовать покупке энергоэффективных автомобилей [18]. Раскрытие информации может помочь снизить потребление энергии. Например, государство может требовать полного раскрытия информации о рейтинге автомобиля по расходу горючего или проинформировать потребителей об экологических последствиях использования энергонезаэффективного автомобиля [18]. С целью изменить поведение потребителей государство может

потребовать от поставщиков электроэнергии ежемесячно обнародовать уровень расхода электроэнергии гражданином по сравнению с соседями [100]. Правила дефолта могут быть использованы для поддержки технологий, не вредящих окружающей среде [101, 102].

Здесь, как и в других случаях, оптимальная степень делегирования зависит от уровня знаний и опыта. Если государство-принципал уверено, что вред от выброса определенных загрязняющих веществ в атмосферу превышает выгоды от деятельности, которая приводит к этим выбросам, тогда никакого делегирования не требуется, а необходим обычный запрет. В других случаях соотношение вреда и пользы менее очевидно. Важнее, что в этом случае принятие решения может зависеть от информации, которой владеет частное лицо – агент, но не владеет государство-принципал. Решение покупать или нет автомобиль с гибридным приводом зависит от предпочтений водителя. Решение об уровне потребления электроэнергии зависит от индивидуальных особенностей семьи – уровня температуры в помещении, количества и возраста детей, расположения дома и т. д. Государство-принципал не обладает информацией для принятия решения, а получение такой информации будет неэффективным. Оптимальным решением будет некоторый средний уровень делегирования, возможно, в форме поощрений или правил дефолта, а не запретов и мандатов.

3.2.2. Здоровоохранение

Государство стремится сократить расходы на здравоохранение, а значит, и дефицит бюджета. Один из способов добиться этого – склонить частных лиц – агентов потреблять более здоровую пищу³², бросить курить, выбирать более качественные средства профилактики и лечения. Отметим, что гипотетически целью является сокращение нагрузки на федеральный бюджет, а не улучшение здоровья отдельных граждан. Последнее будет персональным решением, если анализировать его по схеме прямого делегирования, а не обратного. При этом, разумеется, обе цели тесно взаимосвязаны. Более здоровые граждане сокращают расходы на здравоохранение.

³¹ О потенциальной роли общественных норм в этом контексте см. [97] (показал, что нормы могут решить проблемы общественного блага); [98] (то же). Ранее, но по-прежнему актуальное исследование – [99]. При определенных условиях общественные нормы могут оправдать полное делегирование со стороны государства, если оно считает, что это поможет решить проблемы общественного блага.

³² Отметим, что этот подход реализован в законе о приемлемом уровне содействия (Affordable Care Act), который требует указания количества калорий в меню ресторанов и пр. URL: <http://www.fda.gov/Food/IngredientsPackagingLabeling/LabelingNutrition/ucm248732.htm>

Расходы государства на здравоохранение в большой степени зависят от огромного множества персональных решений относительно образа жизни и здоровья. Для многих из этих решений не существует единственного верного выбора. Многое зависит от различных ценностей и предпочтений. Чем питаться, сколько заниматься физкультурой, какую модель здравоохранения выбрать – все зависит от предпочтений и обстоятельств частного лица – агента. В соответствии с центральной идеей Милля, необходимая информация находится у частного лица – агента. Следовательно, оптимальным является делегирование. В некоторых случаях, когда государство-принципал имеет больше информации, оно выберет меньшую степень делегирования. Например, государство может установить некие минимальные требования для страхования здоровья. В других случаях оптимальной будет более высокая степень делегирования. При этом самым распространенным случаем будет, видимо, информационное делегирование – от указания состава продуктов на упаковках до предупреждений на пачках сигарет [103].

Существенным является то, что, согласно БТПА, в контексте информационного делегирования некоторые методы раскрытия информации предполагают большую степень делегирования, чем другие. Некоторые методы раскрытия информации являются чисто информативными, они помогают частному лицу – агенту принять оптимальное сознательное решение. Другие, как, например, рисунки с антитабачной рекламой, призваны вызвать эмоциональный отклик с целью подтолкнуть человека к определенным действиям [75, 72]. Последний подход следует выбрать государству-принципалу, обладающему большей информацией и способностью принимать решения, чем частные лица – агенты.

3.2.3. Накопления

Государство стремится увеличить накопления граждан, так как это приносит макроэкономические выгоды, и сократить расходы на программы повышения благосостояния. Один из способов достичь этого – побудить частных лиц – агентов больше откладывать в пенсионные фонды [104]. Как и в случае здравоохранения, накопления – это также персональное решение, если анализировать их по схеме прямого делегирования. Однако с учетом вышеупомянутых внешних эффектов накопления можно также рассматривать в рамках схемы обратного делегирования.

Оптимальный уровень накоплений зависит от индивидуальных предпочтений и обстоятельств, а также от более широких макроэкономических причин. С точки зрения рационального выбора, согласно ТПА, значимость индивидуальных факторов повышает уровень делегирования частным лицам – агентам. Признавая информационные преимущества частных лиц – агентов, БТПА поднимает вопрос о способности этих лиц принимать оптимальные решения и, исходя из этого, выступает за меньший уровень делегирования. Оптимальным, вероятнее всего, будет некоторый средний уровень делегирования. (См. выше раздел 2.2.3; [104].)

3.2.4. Домовладение

Государство стремится увеличить домовладение из-за добавочных положительных эффектов, которые оно влечет за собой (по мнению некоторых исследователей) [105]. Однако оно также стремится избежать рискованного ипотечного финансирования из-за системного риска. Учитывая значительные внешние эффекты и макроэкономические последствия, государство-принципал сохраняет за собой значительные полномочия по принятию решений. Например, государство-принципал запрещает или существенно ограничивает использование рискованных ипотечных продуктов. Либо оно может наложить ограничения на секьюритизацию ипотечного долга.

Отметим, что нежелание государства-принципала делегировать основано в большой степени на сомнениях в способности частного лица – агента принимать верные решения. Недостаточно рациональные домовладельцы могут неверно оценить риски, связанные с рискованным ипотечным продуктом. Чрезмерно оптимистичные или неверно рассчитывающие на прибыль банкиры могут принимать рискованные решения о секьюритизации [41, Ch. 3; 106].

Домовладение – это персональное решение, основанное на целом ряде факторов, о которых частное лицо – агент знает, а государство-принципал – нет. Решения об ипотечном финансировании могут также быть основаны на индивидуальных предпочтениях и обстоятельствах. Следовательно, государство-принципал предпочтет большую степень делегирования. Здесь регулирование как делегирование принимает несколько разных форм, в первую очередь это поощрительное делегирование через налоговые льготы на ипотечные проценты, или информационное делегирование через открытое предоставление информации

и мандаты о раскрытии информации, налагаемые на кредиторов. Делегирование на основе вето также может применяться³³.

В области ипотечного финансирования применяется также многоагентный подход. Признавая важность индивидуальной информации, но не доверяя частным лицам – агентам в отношении понимания последствий этой информации, государство-принципал поручает рыночным агентам сбор индивидуальной информации. Эта схема помогает понять правила погашения займов по закону Додда – Франка (§§ 1411, 1412, 1414).

4. ВЫВОДЫ

Основная цель нашей работы – показать, что с бихевиористской точки зрения ТПА по-новому освещает актуальные проблемы теории и практики регулирования. В области персональных решений нередки формы явного патернализма, даже если они объясняются и обосновываются не в терминах патернализма. Такие формы можно обосновать, рассматривая регулирование не как внешнее давление, а как отражение скрытого делегирования. Если же они, как иногда бывает, не могут быть оправданы, метафора делегирования помогает объяснить, почему это так.

Мы убедились, что при известных допущениях разумные принципалы делегируют полномочия государственным служащим, учитывая ограниченность времени и знаний, а также свои бихевиористские предубеждения. Существенно, что природа делегирования будет меняться в зависимости от контекста. В некоторых случаях принципал обратится к агенту за помощью, но только для сбора информации. В других он захочет получить поощрения или другие выгоды, которые не заинтересовали бы его при других обстоятельствах. В крайних случаях рациональный принципал выберет запрет или мандат. Мы попытались описать условия, при которых тот или иной подход будет иметь смысл. Указывая на риски чрезмерного

или недостаточного делегирования, БТПА обогащает стандартный анализ.

Мы утверждаем, что делегирование рассматривается в большей степени как гипотетическое, чем реальное (см. также [10, 9]), и в этом смысле БТПА не может до конца разрешить спор о соответствующей роли государства в таких областях, как продовольственная безопасность, пенсионное обеспечение, энергоэффективность, обеспечение занятости, здравоохранение. Однако, установив, что рациональные принципалы предпочитают использовать агентов, мы доказали, что окончательные выводы зависят не от неких абстрактных и трудно определяемых причин, а главным образом от издержек решения и издержек ошибки.

Переходя от личных решений к проблеме общественного блага, мы показали, что и здесь БТПА проливает новый свет на теорию и практику регулирования. Теперь правительство служит принципалом, принимая решения об оптимальной степени делегирования частным лицам – агентам. При этом метод регулирования, предусматривавший минимум делегирования в контексте персональных решений, предполагает максимальное (обратное) делегирование. Важно, что схема остается прежней – это уравновешивание издержек решения и издержек ошибки. С нашей точки зрения, понимание этой схемы помогает выявить широкий спектр областей, в которых государство эффективно делегирует полномочия частным лицам для решения задач общественного блага, когда необходим выбор соответствующего инструментария.

Благодарность

Выражаем благодарность Meirav Furth и Lisa Marrone за неоценимую помощь в подготовке исследования, а также John Beshears, Ryan Bubb, Jacob Gersen, David Laibson, Oliver Hart, Daryl Levinson и Matthew Stephenson. Особая благодарность редакторам JLA за ценные комментарии и предложения.

³³ См. IRS, Home Mortgage Interest Deduction, Publication 936 (2014). URL: <http://www.irs.gov/publications/p936/ar02.html> (поощрительное делегирование); CFPB, Know Before You Owe. URL: <http://www.consumerfinance.gov/knowbeforeyouowe/> (информационное делегирование); [93] (делегирование на основе вето).

Список литературы

1. Ackerman B. We the People. Vol. 1: Foundations. Cambridge, MA: Belknap Press. 1993.
2. Vermeule A. The Administrative State: Law, Democracy, and Knowledge / in Mark Tushnet, et al., eds.: Oxford Handbook of the United States Constitution. New York, NY: Oxford University Press. 2015.
3. Cook B. J., Wood B. D. Principal-agent models of political control of bureaucracy // American Political Science Review. 1989. Vol. 83. No. 3. Pp. 965–978.
4. Gersen J. E. Designing Agencies: Public Choice and Public Law // Research Handbook on Public Choice and Public Law / D. A. Farber & A. O'Connell, eds. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. 2010.
5. Levmore S. From Helmets to Savings and Inheritance Taxes: Regulatory Intensity, Information Revelation, and Internalities // The University of Chicago Law Review. 2014a. Vol. 81. No. 1. Pp. 229–249.
6. Levmore S. Internality Regulation through Public Choice // Theoretical Inquiries L. 2014b. No. 15. Pp. 447–470.
7. Gomez-Mejia L. R., Wiseman R. M. A behavioral agency model of managerial risk taking // Academy of management Review. 1998. Vol. 23. No. 1. Pp. 133–153.
8. Pepper A., Gore J. Behavioral agency theory new foundations for theorizing about executive compensation // Journal of management. 2015. Vol. 41. No. 4. Pp. 1045–1068.
9. Bar-Gill O., Sunstein C. R. Regulation as Delegation: Survey Evidence. Unpublished Manuscript. 2015.
10. Sunstein C. R. Do People Like Nudges? Unpublished manuscript. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2604084
11. Sunstein C. R. Which Nudges Do People Dislike? A Nationally Representative Survey. Unpublished Manuscript. 2015b.
12. Thaler R. H., Shefrin H. M. An Economic theory of self-control // The Journal of Political Economy. 1981. Vol. 89. Pp. 392–406.
13. Chetty R. Behavioral economics and public policy: A pragmatic perspective // American Economic Review. 2015. Vol. 103. Pp. 1–33.
14. Fama E. Agency Problems and the Theory of the Firm // The journal of political economy. 1980. Vol. 88. Pp. 288–307.
15. Holmstrom B., Milgrom P. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design // Journal of Law, Economics & Organization. 1991. Vol. 7. Pp. 24–52.
16. Conly S. Against Autonomy, Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Pp. 2–12.
17. Fehr E., Herz H., Wilkening T. The lure of authority: Motivation and incentive effects of power // American Economic Review. 2013. Vol. 103. No. 4. Pp. 1325–1359.
18. Bubb R., Pildes R. H. How behavioral economics trims its sails and why // Harvard Law Review. 2014. Vol. 127. Pp. 13–29.
19. Ayres I. Default rules for incomplete contracts // The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law. 1998. Vol. 1. Pp. 585–589.
20. Ayres I., Gertner R. Filling gaps in incomplete contracts: An economic theory of default rules // The Yale Law Journal. 1989. Vol. 99. No. 1. Pp. 87–130.
21. Easterbrook F. H., Fischel D. R. The corporate contract // Columbia Law Review. 1989. Vol. 89. No. 7. Pp. 1416–1448.
22. Rawls J. A Theory of Justice. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1971.
23. Bubb R., Warren P. L. Optimal Agency Bias and Regulatory Review // The Journal of Legal Studies. 2014. Vol. 43. No. 1. Pp. 95–135.
24. Gayer T., Viscusi W. K. Overriding consumer preferences with energy regulations // Journal of Regulatory Economics. 2013. Vol. 43. No. 3. Pp. 248–264.
25. Warren P. L., Wood D. H. The Political Economy of Regulation in Markets with Naïve Consumers // Journal of the European Economic Association. 2014. Vol. 12. No. 6. Pp. 1617–1642.
26. Bar-Gill O., Barzuza M., Bebchuk L. A. The Market for Corporate Law // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 2006. Vol. 162. Pp. 134–172.
27. Bebchuk L. A. Federalism and the corporation: the desirable limits on state competition in corporate law // Harvard Law Review. 1992. Pp. 1435–1510.
28. Bebchuk L. A., Shavell S. Information and the Scope of Liability for Breach of Contract: The Rule of Hadley v. Baxendale // Journal of Law, Economics & Organization. 1991. Vol. 7. Pp. 284–312.
29. Weyand J. Micromanagement: outmoded or alive and well? // Management Review. 1996. Vol. 85. No. 11. Pp. 62–63.
30. Shafir E., Mullainathan S. Scarcity: Why Having Too Little Means So Much. New York: Times Books. 2013.
31. Lewis M. Obama's Way // Vanity Fair. 2012.
32. Laffont J.-J., Martimort D. The theory of incentives: the principal-agent model. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2002.
33. Arlen J., Spitzer M., Talley E. Endowment effects within corporate agency relationships // The Journal of Legal Studies. 2002. Vol. 31. No. 1. Pp. 1–37.
34. Arlen J., Tontrup S. Does the endowment effect justify legal intervention? The debiasing effect of institutions // The Journal of Legal Studies. 2015. Vol. 44. No. 1. Pp. 143–182.
35. Pronin E., Lin D. Y., Ross L. The bias blind spot: Perceptions of bias in self versus others // Personality and Social Psychology Bulletin. 2002. Vol. 28. No. 3. Pp. 369–381.
36. Sharot T. The optimism bias: A tour of the irrationally positive brain. London: Vintage. 2011.

37. Bhargava S., Loewenstein G., Sydnor J. Do Individuals Make Sensible Health Insurance Decisions? Evidence from a Menu with Dominated Options. Working Paper. URL: www.nber.org/papers/w21160
38. Bhargava S., Loewenstein G. Behavioral economics and public policy 102: Beyond nudging // *American Economic Review*. 2015. Vol. 105. No. 5. Pp. 396–401.
39. Gigerenzer G. *Simply rational: Decision making in the real world*. Oxford: Oxford University Press. 2015b.
40. Laibson D. Why Don't Present-Biased Agents Make Commitments? // *The American Economic Review*. 2015. Vol. 105. No. 5. Pp. 267–272.
41. Bar-Gill O. *Seduction by Contract: Law, Economics and Psychology in Consumer Markets*. Oxford: Oxford University Press. 2012.
42. Canetti L., Bachar E., Berry E. M. Food and emotion // *Behavioural processes*. 2002. Vol. 60. No. 2. Pp. 157–164.
43. Wansink B. *Slim by Design*. New York, NY: William Morrow. 2014.
44. DellaVigna S., Malmendier U. Paying not to go to the gym // *The American Economic Review*. 2006. Vol. 96. Pp. 694–719.
45. Danz D., Kubler D., Mechtenberg L., Schmid J. On the failure of hindsight-biased principals to delegate optimally // *Management Science*. 2015. Vol. 61. No. 8. Pp. 1938–1958.
46. Gigerenzer G. On the supposed evidence for libertarian paternalism // *Review of philosophy and psychology*. 2015. DOI:10.1007/s13164-015-0248-1.
47. Glaeser E. L. *Paternalism and Psychology* // *The University of Chicago Law Review*. 2006. Pp. 133–156.
48. Hayek F. A. *The Market and Other Orders*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2014.
49. Mill J. S. *On liberty*. London: Longman, Roberts & Green Co. 1869.
50. Schnellenbach J., Schubert Ch. Behavioral Public Choice: A Survey // *Eur. Journal of Political Economy*, Forthcoming. 2015.
51. Aghion Ph., Tirole J. Real and Formal Authority in Organization // *Journal of Political Economy*. 1997. Vol. 105. Pp. 1–29.
52. Bubb R., Warren P. L. A Behavioral Contract Theory Model of Retirement Savings. Working Paper.
53. Hermalin B. E. Managerial preferences concerning risky projects // *Journal of Law, Economics & Organization*. 1993. Vol. 9. No. 1. Pp. 127–135.
54. Yellen J. L. Efficiency Wage Models of Unemployment // *The American Economic Review*. 1984. Vol. 74. Pp. 200–205.
55. Arrow K. Research in Management Controls: A Critical Synthesis / In C. P. Bonini, R. K. Jaedicke, & H. M. Wagner, eds. // *Management Controls: New Directions in Basic Research*. New York, NY: McGraw-Hill. 1964. Pp. 317–327.
56. Rebonato R. *Taking Liberties: A Critical Examination of Libertarian Paternalism*. London: Palgrave Macmillan. 2012.
57. Zywicki T. J. The Economics and Regulation of Bank Overdraft Protection // *Wash. & Lee L. Review*. 2012. Vol. 69. Pp. 1141–1200.
58. Sunstein C. R. The Storrs Lectures: Behavioral Economics and Paternalism // *Yale L. J.* 2012. Vol. 122. Pp. 1826–1899.
59. Porat A., Strahilevitz L. J. Personalizing Default Rules and Disclosure with Big Data // *Mich. L. Rev.* 2013. Vol. 112. Pp. 1417–1519.
60. Sunstein C. R. Choosing not to choose // *Duke LJ*. 2014. Vol. 64. P. 1–52.
61. Waldfogel J. *Scroogenomics: Why You Shouldn't Buy Presents for the Holidays*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2009.
62. Bar-Gill O., Warren E. Making credit safer // *University of Pennsylvania Law Review*. 2008. Vol. 157. Pp. 1–101.
63. Agarwal S., Driscoll J. C., Laibson D. I. Optimal Mortgage Refinancing: A Closed-Form Solution // *Journal of Money, Credit and Banking*. 2013. Vol. 45. No. 4. Pp. 591–622.
64. Gillette C. P. Rolling contracts as an agency problem // *Wis. L. Rev.* 2004. Pp. 679–722.
65. Loewenstein G., Cain D. M., Sah S. The limits of transparency: Pitfalls and potential of disclosing conflicts of interest // *The American Economic Review*. 2011. Vol. 101. No. 3. Pp. 423–428.
66. Varian H. R. Monitoring agents with other agents // *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*. 1990. Vol. 146. Pp. 153–174.
67. Sunstein C. R. *Valuing Life*. Chicago, IL: University of Chicago Press. 2014a.
68. Freeman J., Rossi J. Agency coordination in shared regulatory space // *Harvard Law Review*. 2012. Vol. 125. Pp. 1131–1211.
69. Thaler R. H. et al. *Choice Architecture* / in Eldar Shafir, ed. // *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2013.
70. Hale R. L. Coercion and distribution in a supposedly non-coercive state // *Political Science Quarterly*. 1923. Vol. 38. No. 3. Pp. 470–494.
71. Kaplow L. Rules versus standards: An economic analysis // *Duke Law Journal*. 1992. Vol. 42. Pp. 557–629.
72. Jolls C. Product Warnings, Debiasing, and Free Speech: The Case of Tobacco Regulation // *Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE*. 2013. Vol. 169. No. 1. Pp. 53–78.
73. Ben-Shahar O., Schneider C. E. More than you wanted to know: The Failure of Mandated Disclosure. Princeton University Press. 2014.
74. Bar-Gill O., Ferrari F. Informing Consumers about Themselves // *Erasmus L. Review*. 2010. Vol. 3. Pp. 93–119.
75. Bubb R. TMI? Why the optimal architecture of disclosure remains TBD // *Michigan Law Review*. 2015. Vol. 113. Pp. 1021–1042.

76. Beshears J., Weller B. Public policy and saving for retirement: The «autosave» features of the Pension Protection Act of 2006 // *Better living through economics*. 2010. Pp. 274–290.
77. Johnson E. J., Goldstein D. G. Do defaults save lives? // *Science*. 2003. Vol. 302. Pp. 1338–1339.
78. Johnson E. J., Hershey J., Meszaros J., Kunreuther H. Framing, probability distortions and insurance decisions // *Journal of Risk & Uncertainty*. 1993. Vol. 7. Pp. 35–51.
79. Willis L. E. When nudges fail: Slippery defaults // *The University of Chicago Law Review*. 2013. Vol. 80. Pp. 1155–1229.
80. Johnson E. J., Goldstein D. G. Decisions by Default / in Eldar Shafir, ed. // *Behavioral Foundations of Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2013. Pp. 417–427.
81. Strnad J. Conceptualizing the «fat tax»: the role of food taxes in developed economies // *Southern California Law Review*. 2005. Vol. 78. Pp. 1221–1326.
82. Ayres I. Carrots and sticks: Unlock the power of incentives to get things done. New York City: Bantam. 2010.
83. Gigerenzer G. Risk savvy: how to make good decisions. London: Penguin. 2014.
84. Willis L. E. The financial education fallacy // *The American Economic Review*. 2011. Vol. 101. No. 3. Pp. 429–434.
85. Grüne-Yanoff T., Hertwig R. Nudge Versus Boost: How Coherent are Policy and Theory? // *Minds and Machines*. 2015. DOI: 10.1007/s11023-015-9367-9.
86. Mylovanov T. Veto-based delegation // *Journal of Economic Theory*. 2008. Vol. 138. No. 1. Pp. 297–307.
87. Kőszegi B. Behavioral contract theory // *Journal of Economic Literature*. 2014. Vol. 52. No. 4. Pp. 1075–1118.
88. Cooter R. Prices and Sanctions // *Columbia Law Review*. 1984. Vol. 84. Pp. 1523–1560.
89. Gneezy U., Rustichini A. A Fine is a price // *Journal of Legal Studies*. 2000. Vol. 29. Pp. 1–17.
90. Kahneman D., Tversky A. Prospect theory: An analysis of decision under risk // *Econometrica: Journal of the Econometric Society*. 1979. Vol. 47. Pp. 263–291.
91. Zamir E. Law, Psychology, & Mortality: The Role of Loss Aversion. Oxford: Oxford University Press. 2014.
92. Sunstein C. R. Deciding by Default // *University of Pennsylvania Law Review*. 2013. Vol. 162. Pp. 1–57.
93. Barr M. S., Mullainathan S., Shafir E. Behaviorally Informed Financial Services Regulation. Washington, DC: New America Foundation. 2008.
94. Barr M. S., Mullainathan S., Shafir E. The case for behaviorally informed regulation / In D. Moss & J. Cisternino, eds. // *New Perspectives on Regulation*. Cambridge, MA: The Tobin Project. 2009. Pp. 25–61.
95. Bamberger K. A. Regulation as delegation: private firms, decisionmaking, and accountability in the administrative state // *Duke Law Journal*. 2006. Vol. 56. Pp. 377–468.
96. Fried B. The Progressive Assault on Laissez-Faire. Cambridge, MA: Harvard University Press. 2002.
97. Ellickson R. Order without Law. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1994.
98. Ostrom E. Governing the Commons. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
99. Ulmann-Margalit E. The Emergence of Norms. Oxford: Oxford University Press. 1976.
100. Allcott H. Social norms and energy conservation // *Journal of Public Economics*. 2011. Vol. 95 No. 9. Pp. 1082–1095.
101. Sunstein C. R., Reisch L. A. Automatically green: Behavioral economics and environmental protection // *Harvard Environmental Law Review*. 2014. Vol. 38. Pp. 127–158.
102. Pichert D., Katsikopoulos K. V. Green defaults: Information presentation and pro-environmental behaviour // *Journal of Environmental Psychology*. 2008. Vol. 28. No. 1. Pp. 63–73.
103. Loewenstein G., Sunstein C. R., Golman R. Disclosure: Psychology changes everything // *Ann. Rev. Econ.* 2014. Vol. 6. Pp. 391–419.
104. Benartzi Sh., Thaler R. H. Behavioral Economics and the Retirement Savings Crisis // *Science*. 2013. Vol. 339. Pp. 1152–1153.
105. DiPasquale D., Glaeser E. L. Incentives and social capital: are homeowners better citizens? // *Journal of Urban Economics*. 1999. Vol. 45. No. 2. Pp. 354–384.
106. Bubb R., Krishnamurthy P. Regulating Against Bubbles: How Mortgage Regulation Can Keep Main Street and Wall Street Safe-From Themselves // *U. Pa. Law Rev.* 2014. Vol. 163. P. 1539.
107. Bar-Gill O., Sunstein C. R. Regulation as Delegation // *Journal of Legal Analysis*, 2015. Vol. 7. No. 1. Pp. 1–36.

В редакцию материал поступил 02.02.16

© Бар-Гилл О., Санстейн К., 2016. Впервые опубликовано на русском языке в журнале «Актуальные проблемы экономики и права» (<http://apel.ieml.ru>), 16.02.2016; лицензия Татарского образовательного центра «Таглимат». Статья находится в открытом доступе и распространяется в соответствии с лицензией Creative Commons Non-Commercial Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), позволяющей неограниченно использовать, распространять и воспроизводить материал на любом носителе при условии, что оригинальная работа, впервые опубликованная на русском языке в журнале «Актуальные проблемы экономики и права», процитирована с соблюдением правил цитирования. При цитировании русскоязычной версии должна быть включена полная библиографическая информация, ссылка на первоначальную публикацию на <http://apel.ieml.ru>, а также информация об авторском праве и лицензии.

Информация об авторах

Бар-Гилл Орен, профессор права и экономики, Гарвардская школа права, Гарвардский университет
Адрес: США, МА 02138, Кембридж, Массачусетс авеню, 1525
E-mail: bargill@law.harvard.edu

Контактное лицо:

Санстейн Касс, профессор Университета Роберта Уолмсли, Гарвардская школа права, Гарвардский университет
Адрес: США, МА 02138, Кембридж, Массачусетс авеню, 1525
E-mail: csunstei@law.harvard.edu

O. BAR-GILL¹,
C. R. SUNSTEIN¹

¹Harvard University, Cambridge, Massachusetts, USA

REGULATION AS DELEGATION*

Objective: to consider the conception of reverse delegation, when the government acts a principal and an individual – an agent, from the point of view of behavioral Principal-Agent Theory.

Methods: statistical, method, sociological polling.

Results: In diverse areas – from retirement savings, to consumer credit, to prescription drug use, to fuel economy and energy efficiency rules, to tobacco consumption, to food and beverage consumption – government makes decisions for us or endeavors to help us make better decisions, thus serving as our agent. From the point of view of Principal-Agent Theory and behavioral Principal-Agent Theory, a great deal of modern regulation can be helpfully evaluated as a hypothetical delegation. Shifting from personal decisions to public goods problems, the authors view the idea of reverse delegation, with the government as principal and the individuals as agents. They show that the essence of delegation changes depending on the context. The article describes conditions under which various approaches will make sense.

Scientific novelty: the paper is devoted to the foreign experience of regulation through delegation by the example of a country with developed market economy (the USA). It shows the prospects of such approach in solving both the public and the private tasks. Application of Principal-Agent Theory and behavioral Principal-Agent Theory is viewed to distinguish between such types of hypothetical delegation as information, default rules, incentives, precommitments, mandates, and prohibitions. The article considers the benefits and costs of delegation, and circumstances in which one or another approach makes sense.

Practical significance: Principal-Agent Theory is widely used in economics and political science, and can serve as a convenient tool to consider the optimal scale and essence of the assistance rendered to us by the government as our agent. The paper is of interest for the Russian legal science, as the institution of delegation as a legal phenomenon has been weakly studied in Russia.

Keywords: Civil law; Behavioral Principal-Agent Theory; Principal-Agent Theory; Regulation; Delegation.

Acknowledgements

We are grateful to Meirav Furth and Lisa Marrone for excellent research assistance. For helpful comments and discussions, we thank John Beshears, Ryan Bubb, Jacob Gersen, David Laibson, Oliver Hart, Daryl Levinson, and Matthew Stephenson. We are especially grateful to the editors of the JLA and to the referee for their comments and suggestions.

References

1. Ackerman, B. *We the People*. Vol. 1: Foundations, Cambridge, MA: Belknap Press, 1993.
2. Vermeule, A. *The Administrative State: Law, Democracy, and Knowledge* / in Mark Tushnet. et al., eds.: Oxford Handbook of the United States Constitution, New York, NY: Oxford University Press, 2015.
3. Cook, B. J., Wood, B. D. Principal-agent models of political control of bureaucracy, *American Political Science Review*, 1989, vol. 83, No. 3, pp. 965–978.

* Published in Oxford University Press by the order of Legal Center John M. Olin, Economics and Business at Harvard Law School. The article is in Open Access in compliance with Creative Commons Non-Commercial Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), stipulating non-commercial use, distribution and reproduction on any media, on condition of mentioning the article original. For commercial use, see journals.permissions@oup.com doi:10.1093/jla/lav005

For original publication: Bar-Gill O., Sunstein C. R. Regulation as Delegation // *Journal of Legal Analysis*, 2015, vol. 7, No. 1, pp. 1–36.

4. Gersen, J. E. Designing Agencies: Public Choice and Public Law, *Research Handbook on Public Choice and Public Law* / D. A. Farber & A. O'Connell, eds., Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010.
5. Levmore, S. From Helmets to Savings and Inheritance Taxes: Regulatory Intensity, Information Revelation, and Internalities, *The University of Chicago Law Review*, 2014, vol. 81, No. 1, pp. 229–249.
6. Leymore, S. Internality Regulation through Public Choice, *Theoretical Inquiries L.*, 2014, No. 15, pp. 447–470.
7. Gomez-Mejia, L. R., Wiseman, R. M. A behavioral agency model of managerial risk taking, *Academy of management Review*, 1998, vol. 23, No. 1, pp. 133–153.
8. Pepper, A., Gore, J. Behavioral agency theory new foundations for theorizing about executive compensation, *Journal of management*, 2015, vol. 41, No. 4, pp. 1045–1068.
9. Bar-Gill, O., Sunstein, C. R. *Regulation as Delegation: Survey Evidence*, Unpublished Manuscript, 2015.
10. Sunstein, C. R. *Do People Like Nudges?* Unpublished manuscript, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2604084
11. Sunstein, C. R. *Which Nudges Do People Dislike?* A Nationally Representative Survey, Unpublished Manuscript, 2015b.
12. Thaler, R. H., Shefrin, H. M. An Economic theory of self-control, *The Journal of Political Economy*, 1981, vol. 89, pp. 392–406.
13. Chetty, R. Behavioral economics and public policy: A pragmatic perspective, *American Economic Review*, 2015, vol. 103, pp. 1–33.
14. Fama, E. Agency Problems and the Theory of the Firm, *The journal of political economy*, 1980, vol. 88, pp. 288–307.
15. Holmstrom, B., Milgrom, P. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design, *Journal of Law, Economics & Organization*, 1991, vol. 7, pp. 24–52.
16. Conly, S. *Against Autonomy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 2–12.
17. Fehr, E., Herz, H., Wilkening, T. The lure of authority: Motivation and incentive effects of power, *American Economic Review*, 2013, vol. 103, No. 4, pp. 1325–1359.
18. Bubb, R., Pildes, R. H. How behavioral economics trims its sails and why, *Harvard Law Review*, 2014, vol. 127, pp. 13–29.
19. Ayres, I. Default rules for incomplete contracts, *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, 1998, vol. 1, pp. 585–589.
20. Ayres, I., Gertner, R. Filling gaps in incomplete contracts: An economic theory of default rules, *The Yale Law Journal*, 1989, vol. 99, No. 1, pp. 87–130.
21. Easterbrook, F. H., Fischel, D. R. The corporate contract, *Columbia Law Review*, 1989, vol. 89, No. 7, pp. 1416–1448.
22. Rawls, J. A. *Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
23. Bubb, R., Warren, P. L. Optimal Agency Bias and Regulatory Review, *The Journal of Legal Studies*, 2014, vol. 43, No. 1, pp. 95–135.
24. Gayer, T., Viscusi, W. K. Overriding consumer preferences with energy regulations, *Journal of Regulatory Economics*, 2013, vol. 43, No. 3, pp. 248–264.
25. Warren, P. L., Wood, D. H. The Political Economy of Regulation in Markets with Naïve Consumers, *Journal of the European Economic Association*, 2014, vol. 12, No. 6, pp. 1617–1642.
26. Bar-Gill, O., Barzuza, M., Bebchuk, L. A. The Market for Corporate Law, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2006, vol. 162, pp. 134–172.
27. Bebchuk, L. A. Federalism and the corporation: the desirable limits on state competition in corporate law, *Harvard Law Review*, 1992, pp. 1435–1510.
28. Bebchuk, L. A., Shavell, S. Information and the Scope of Liability for Breach of Contract: The Rule of Hadley v. Baxendale, *Journal of Law, Economics & Organization*. 1991, vol. 7, pp. 284–312.
29. Weyand, J. Micromanagement: outmoded or alive and well? *Management Review*, 1996, vol. 85, No. 11, pp. 62–63.
30. Shafir, E., Mullainathan, S. *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*, New York: Times Books, 2013.
31. Lewis, M. Obama's Way, *Vanity Fair*, 2012.
32. Laffont, J.-J., Martimort, D. *The theory of incentives: the principal-agent model*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
33. Arlen, J., Spitzer, M., Talley, E. Endowment effects within corporate agency relationships, *The Journal of Legal Studies*, 2002, vol. 31, No. 1, pp. 1–37.
34. Arlen, J., Tontrup, S. Does the endowment effect justify legal intervention? The debiasing effect of institutions, *The Journal of Legal Studies*, 2015, vol. 44, No. 1, pp. 143–182.
35. Pronin, E., Lin, D. Y., Ross, L. The bias blind spot: Perceptions of bias in self versus others, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 2002, vol. 28, No. 3, pp. 369–381.
36. Sharot, T. *The optimism bias: A tour of the irrationally positive brain*, London: Vintage, 2011.
37. Bhargava, S., Loewenstein, G., Sydnor, J. *Do Individuals Make Sensible Health Insurance Decisions?* Evidence from a Menu with Dominated Options. Working Paper, available at: www.nber.org/papers/w21160
38. Bhargava, S., Loewenstein, G. Behavioral economics and public policy 102: Beyond nudging, *American Economic Review*, 2015, vol. 105, No. 5, pp. 396–401.
39. Gigerenzer, G. *Simply rational: Decision making in the real world*, Oxford: Oxford University Press, 2015b.
40. Laibson, D. Why Don't Present-Biased Agents Make Commitments? *The American Economic Review*, 2015, vol. 105, No. 5, pp. 267–272.
41. Bar-Gill, O. *Seduction by Contract: Law, Economics, and Psychology in Consumer Markets*, Oxford: Oxford University Press, 2012.
42. Canetti, L., Bachar, E., Berry, E. M. Food and emotion, *Behavioural processes*, 2002, vol. 60, No. 2, pp. 157–164.

43. Wansink, B. *Slim by Design*, New York, NY: William Morrow, 2014.
44. DellaVigna, S., Malmendier, U. Paying not to go to the gym, *The American Economic Review*, 2006, vol. 96, pp. 694–719.
45. Danz, D., Kubler, D., Mechtenberg, L., Schmid, J. On the failure of hindsight-biased principals to delegate optimally, *Management Science*, 2015, vol. 61, No. 8, pp. 1938–1958.
46. Gigerenzer, G. On the supposed evidence for libertarian paternalism, *Review of philosophy and psychology*, 2015, DOI:10.1007/s13164-015-0248-1.
47. Glaeser, E. L. Paternalism and Psychology, *The University of Chicago Law Review*, 2006, pp. 133–156.
48. Hayek, F. A. *The Market and Other Orders*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 2014.
49. Mill, J. S. *On liberty*, London: Longman, Roberts, & Green Co, 1869.
50. Schnellenbach, J., Schubert, Ch. Behavioral Public Choice: A Survey, *Eur. journal of political economy*, Forthcoming, 2015.
51. Aghion, Ph., Tirole, J. Real and Formal Authority in Organization, *Journal of political economy*, 1997, vol. 105, pp. 1–29.
52. Bubb, R., Warren, P. L. *A Behavioral Contract Theory Model of Retirement Savings*. Working Paper.
53. Hermalin, B. E. Managerial preferences concerning risky projects, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1993, vol. 9, No. 1, pp. 127–135.
54. Yellen, J. L. Efficiency Wage Models of Unemployment, *The American Economic Review*, 1984, vol. 74, pp. 200–205.
55. Arrow, K. Research in Management Controls: A Critical Synthesis / In C. P. Bonini, R. K. Jaedicke, & H. M. Wagner, eds., *Management Controls: New Directions in Basic Research*, New York, NY: McGraw-Hill, 1964, pp. 317–327.
56. Rebonato, R. *Taking Liberties: A Critical Examination of Libertarian Paternalism*, London: Palgrave Macmillan, 2012.
57. Zywicki, T. J. The Economics and Regulation of Bank Overdraft Protection, *Wash. & Lee L. Review*, 2012, vol. 69, pp. 1141–1200.
58. Sunstein, C. R. The Storrs Lectures: Behavioral Economics and Paternalism, *Yale L. J.*, 2012, vol. 122, pp. 1826–1899.
59. Porat, A., Strahilevitz, L. J. Personalizing Default Rules and Disclosure with Big Data, *Mich. Law Review*, 2013, vol. 112, pp. 1417–1519.
60. Sunstein, C. R. Choosing not to choose, *Duke LJ*, 2014, vol. 64, pp. 1–52.
61. Waldfogel, J. *Scroogenomics: Why You Shouldn't Buy Presents for the Holidays*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
62. Bar-Gill, O., Warren, E. Making credit safer, *University of Pennsylvania Law Review*, 2008, vol. 157, pp. 1–101.
63. Agarwal, S., Driscoll, J. C., Laibson, D. I. Optimal Mortgage Refinancing: A Closed-Form Solution, *Journal of Money, Credit and Banking*, 2013, vol. 45, No. 4, pp. 591–622.
64. Gillette, C. P. Rolling contracts as an agency problem, *Wis. L. Rev.*, 2004, pp. 679–722.
65. Loewenstein, G., Cain, D. M., Sah, S. The limits of transparency: Pitfalls and potential of disclosing conflicts of interest, *The American Economic Review*, 2011, vol. 101, No. 3, pp. 423–428.
66. Varian, H. R. Monitoring agents with other agents, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1990, vol. 146, pp. 153–174.
67. Sunstein, C. R. *Valuing Life*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2014a.
68. Freeman, J., Rossi, J. Agency coordination in shared regulatory space, *Harvard Law Review*, 2012, vol. 125, pp. 1131–1211.
69. Thaler, R. H. et al. Choice Architecture / in Eldar Shafir, ed., *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013.
70. Hale, R. L. Coercion and distribution in a supposedly non-coercive state, *Political Science Quarterly*, 1923, vol. 38, No. 3, pp. 470–494.
71. Kaplow, L. Rules versus standards: An economic analysis, *Duke Law Journal*, 1992, vol. 42, pp. 557–629.
72. Jolls, C. Product Warnings, Debiasing, and Free Speech: The Case of Tobacco Regulation, *Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE*, 2013, vol. 169, No. 1, pp. 53–78.
73. Ben-Shahar, O., Schneider, C. E. *More than you wanted to know: The Failure of Mandated Disclosure*, Princeton University Press, 2014.
74. Bar-Gill, O., Ferrari, F. Informing Consumers about Themselves, *Erasmus L. Review*, 2010, vol. 3, pp. 93–119.
75. Bubb, R. TMI? Why the optimal architecture of disclosure remains TBD, *Michigan Law Review*, 2015, vol. 113, pp. 1021–1042.
76. Beshears, J., Weller, B. Public policy and saving for retirement: The “autosave” features of the Pension Protection Act of 2006, *Better living through economics*, 2010, pp. 274–290.
77. Johnson, E. J., Goldstein, D. G. Do defaults save lives? *Science*, 2003, vol. 302, pp. 1338–1339.
78. Johnson, E. J., Hershey, J., Meszaros, J., Kunreuther, H. Framing, probability distortions and insurance decisions, *Journal of Risk & Uncertainty*, 1993, vol. 7, pp. 35–51.
79. Willis, L. E. When nudges fail: Slippery defaults, *The University of Chicago Law Review*, 2013, vol. 80, pp. 1155–1229.
80. Johnson, E. J., Goldstein, D. G. Decisions by Default / in Eldar Shafir, ed., *Behavioral Foundations of Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013, pp. 417–427.
81. Strnad, J. Conceptualizing the «fat tax»: the role of food taxes in developed economies, *Southern California Law Review*, 2005, vol. 78, pp. 1221–1326.
82. Ayres, I. *Carrots and sticks: Unlock the power of incentives to get things done*, New York City: Bantam, 2010.
83. Gigerenzer, G. *Risk savvy: how to make good decisions*, London: Penguin, 2014.
84. Willis, L. E. The financial education fallacy, *The American Economic Review*, 2011, vol. 101, No. 3, pp. 429–434.
85. Grüne-Yanoff, T., Hertwig, R. Nudge Versus Boost: How Coherent are Policy and Theory? *Minds and Machines*, 2015. DOI: 10.1007/s11023-015-9367-9.

86. Mylovanov, T. Veto-based delegation, *Journal of Economic Theory*, 2008, vol. 138, No. 1, pp. 297–307.
87. Köszegi, B. Behavioral contract theory, *Journal of Economic Literature*, 2014, vol. 52, No. 4, pp. 1075–1118.
88. Cooter, R. Prices and Sanctions, *Columumbia Law Review*, 1984, vol. 84, pp. 1523–1560.
89. Gneezy, U., Rustichini, A. A Fine is a price, *Journal of Legal Studies*, 2000, vol. 29, pp. 1–17.
90. Kahneman, D., Tversky, A. Prospect theory: An analysis of decision under risk, *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1979, vol. 47, pp. 263–291.
91. Zamir, E. *Law, Psychology & Mortality: The Role of Loss Aversion*, Oxford: Oxford University Press, 2014.
92. Sunstein, C. R. Deciding by Default, *University of Pennsylvania Law Review*, 2013, vol. 162, pp. 1–57.
93. Barr, M. S., Mullainathan, S., Shafir, E. *Behaviorally Informed Financial Services Regulation*, Washington, DC: New America Foundation, 2008.
94. Barr, M. S., Mullainathan, S., Shafir, E. The case for behaviorally informed regulation / In D. Moss & J. Cisternino, eds., *New Perspectives on Regulation*, Cambridge, MA: The Tobin Project, 2009, pp. 25–61.
95. Bamberger, K. A. Regulation as delegation: private firms, decisionmaking, and accountability in the administrative state, *Duke Law Journal*, 2006, vol. 56, pp. 377–468.
96. Fried, B. *The Progressive Assault on Laissez-Faire*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002.
97. Ellickson, R. *Order without Law*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.
98. Ostrom, E. *Governing the Commons*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
99. Ulmann-Margalit, E. *The Emergence of Norms*, Oxford: Oxford University Press, 1976.
100. Allcott, H. Social norms and energy conservation, *Journal of Public Economics*, 2011, vol. 95, No. 9, pp. 1082–1095.
101. Sunstein, C. R., Reisch, L. A. Automatically green: Behavioral economics and environmental protection, *Harvard Environmental Law Review*, 2014, vol. 38, pp. 127–158.
102. Pichert, D., Katsikopoulos, K. V. Green defaults: Information presentation and pro-environmental behavior, *Journal of Environmental Psychology*, 2008, vol. 28, No. 1, pp. 63–73.
103. Loewenstein, G., Sunstein, C. R., Golman, R. Disclosure: Psychology changes everything, *Ann. Rev. Econ.*, 2014, vol. 6, pp. 391–419.
104. Benartzi, Sh., Thaler, R. H. Behavioral Economics and the Retirement Savings Crisis, *Science*, 2013, vol. 339, pp. 1152–1153.
105. DiPasquale, D., Glaeser, E. L. Incentives and social capital: are homeowners better citizens? *Journal of urban Economics*, 1999, vol. 45, No. 2, pp. 354–384.
106. Bubb, R., Krishnamurthy, P. Regulating Against Bubbles: How Mortgage Regulation Can Keep Main Street and Wall Street Safe-From Themselves, *U. Pa. Law Rev.*, 2014, vol. 163, p. 1539.
107. Bar-Gill, O., Sunstein, C. R. Regulation as Delegation, *Journal of Legal Analysis*, 2015, vol. 7, No. 1, pp. 1–36.

Received 02.02.16

© Oren Bar-Gill, Cass R. Sunstein 2016. Originally published (in Russian) in Actual problems of economics and law (<http://apel.ieml.ru>), 16.02.2016; Licensee Tatar Educational Centre “Taglimat”. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Non-Commercial Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original russian language work, first published in Actual problems of Economics and Law, is properly cited. The complete bibliographic information, a link to the original publication on <http://apel.ieml.ru>, as well as this copyright and license information must be included.

Information about the authors

Oren Bar-Gill, Professor of Law and Economics, Harvard Law School, Harvard University
Адрес: 1525 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138, USA
E-mail: bargill@law.harvard.edu

Contact:

Cass R. Sunstein, Professor of Robert Walmsley University, Harvard Law School, Harvard University
Адрес: 1525 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138, USA
E-mail: csunstei@law.harvard.edu

For citation of Russian version: Bar-Gill O., Sunstein C. R. Regulation as delegation, *Actual Problems of Economics and Law*, 2016, No. 1, pp. 97–123.