

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ИНЕРЦИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И УСЛОВИЯ ЕЁ ВОЗНИКНОВЕНИЯ В РОССИИ: ОБЗОР ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

**Александр Бугровский**

*Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики  
(Санкт-Петербург)*

### **Аннотация**

Статья посвящена теоретическому обзору институциональной инерции и условиям её возникновения на примере российской социальной политики. Несмотря на то, что процесс инерции является закономерным, исследовательская дискуссия о причинах его возникновения не прекращается. Цель обзора – описание и систематизация подходов к понятию институциональной инерции и условий её возникновения. В первой части представлено описание и взаимосвязь понятий институциональной инерции и «эффекта колеи». Затем охарактеризованы теории и подходы к понятию модернизации, изменениям в общественных ценностях, контексте авторитарной модернизации, группах интересов. Выявленные теоретические концепты предлагают позитивное и негативное объяснения возникновения институциональной инерции в социальной политике РФ. Позитивное предположение обосновывает инерцию необходимостью частичного или отсроченного решения проблемы, ввиду отсутствия успешного и проработанного результата по определенным вопросам. Негативное же, кроется в нежелании государственной власти, элит и групп интересов перераспределять экономические ресурсы и совершенствовать институты для решения проблем. В заключении аргументируется, что институциональные препятствия видятся в нерешенных проблемах модернизации и использовании патерналистских практик, несмотря на внедрение политики нового публичного менеджмента в социальную политику РФ.

**Ключевые слова:** институциональная инерция; эффект колеи; социальная политика; модернизация; третий сектор; группы интересов.

Институциональная инерция и консервативная реакция в ответ на реформы в постсоветской России представляют собой «общее место» в современной политологической литературе. Несмотря на то, что интуитивно эти процессы являются закономерными, исследовательская дискуссия о причинах их возникновения в разных политиках не прекращается. Важным шагом на пути понимания причин и природы институциональной инерции является систематизация разных

исследовательских позиций по этому вопросу. Этой задаче и посвящен данный обзор, цель которого состоит в том, чтобы описать подходы к понятию институциональной инерции и причинах её происхождения.

В статье представлен теоретический обзор институциональной инерции и условий её возникновения в России. В первой части представлено описание и взаимосвязь понятий институциональной инерции и «эффекта колеи». Затем охарактеризованы теории и подходы к понятию модернизации, изменениях в общественных ценностях, контексте авторитарной модернизации, группах интересов. В заключении аргументируется, что изученные концепты предлагают ряд объяснений возникновения институциональной инерции в социальной политике РФ.

## **Институциональная инерция и «эффект колеи»**

Одной из нерешенных головоломок является то, как авторы понимают феномен институциональной инерции в социальной политике России. Одним из объяснений институциональных препятствий в реформах социальной политики является институциональная инерция, действующая в рамках «эффекта колеи». Данный феномен рассматривается в рамках неинституциональной парадигмы, а также является частью объяснительных моделей в теории модернизации, теории государства благосостояния, неолиберальном подходе и в новом публичном менеджменте (Christensen & Lægheid, 2001). В экономике, политологии и социологии процесс институциональной инерции упоминается в изучении «зависимости от пути развития» («path dependence») в теории исторического институционализма. Процесс прослеживается во всех сферах политического курса и представляет собой защитную реакцию политической системы на возникающие институциональные инновации. Общепринятая идея состоит в том, что современный политический курс зависит от тех устоявшихся паттернов, которые существовали в прошлом (David, 1985). В работах по политической экономии «эффект колеи» рассматривается как идеационный фактор, связывающий динамику развития институтов и их актуальную экономическую производительность, исходя из экономических решений в прошлом.

Используемая в исследованиях социальных реформ модель рекомбинирования и расширения «эффекта колеи» представляет «ветвящиеся пути» или соединение, при котором один из доступных альтернативных путей выбран для продолжения исследования и согласован с исторической последовательностью событий. Патрисия Фрерикс вносит коррективы в представление институциональной инерции в современных государствах всеобщего благосостояния. Используя теоретические теории исторического институционализма и примеры классических государств всеобщего благосостояния, автор обозначает институциональную инерцию как сохранение институциональных правил и принципов, несмотря на «наслоение» значительных институциональных изменений в ходе развития институтов (Frericks, 2017). Примером этого является её анализ пенсионной политики Нидерландов и Германии, утверждающий, что голландская система

социальной защиты стремится придерживаться универсалистских принципов, в то время как немецкая продолжает заботиться о высококвалифицированных работниках, предоставляя отчасти категориальную защиту, ставящую в приоритет определенные классы граждан. Автор характеризует развитие систем социальной защиты в исследуемых государствах благосостояния как зависимые от предшествующего пути развития. Фрерикс, как и многие исследователи, соотносит институциональную инерцию и «эффект колеи» как взаимозаменяемые термины.

Изучая роль общественных объединений в трансформации социальной политики, следует отметить идеи Г. Экиерта и Р. Фоа. По их мнению, российское гражданское общество является структурно многосложным именно из-за инерции, которую создают общественные объединения граждан «советского типа» (Ekiert & Foa, 2011). Отдельные индикаторы проведенных исследований на постсоветском пространстве описывают и аргументируют сложную структуру постсоветского гражданского общества. Вклад в возникновение институциональной инерции в социальной политике РФ приносят и общественные объединения. Организации оказывают противоречивое влияние на трансформацию российской социальной политики, они фрагментированы на правозащитные и социально-ориентированные организации и испытывают проблемы с общностью интересов. Адаптируясь под особенности реализации социальной защиты населения, определенные государством, «советские» общественные объединения, сами по себе являются примером институциональной инерции (Тарасенко & Kulmala, 2016). Модернизационные процессы в российской социальной политике инициированы федеральным центром, однако полномочия в их реализации в сфере социальной защиты закреплены за регионами. При этом общественное мнение о модели социальной защиты характеризуется патерналистскими представлениями о роли государства в оказании социальной помощи (Тарасенко, 2004). Таким образом, современное российское гражданское общество является многосоставной структурой, частью которой являются старые институциональные практики общественных объединений граждан. Роль общественных объединений в социальной политике в России представляется как набор лояльных акторов-инструментов, опирающихся на консервативные патерналистские практики прошлого, воспроизводящие феномен институциональной инерции.

### **Подходы к объяснению причин институциональной инерции**

Условия возникновения институциональной инерции могут быть объяснены при изучении концептов модернизации социальной политики, изменении ценностей в современном обществе, контекста авторитарной модернизации, а также роли групп интересов.

Вопросы модернизации социальной политики изучаются как в России, так и на постсоветском пространстве. Исследователи изучают как идеи и дискурсы, представляющие как открытое пространство, так и фон политических действий, могут воплотиться в политическую деятельность или законодательный

акт (Beland, 2016; Cerami, 2009; Obinger & Schmit, 2011; Streeck & Thelen, 2005). А. Керами изучает механизмы и причинные цепи, приводящие к изменениям, как в социальной политике, так и в самом государстве благосостояния. Автор создает типологию механизмов институциональных изменений и аргументирует их применение на практике, на примере нового политического дискурса с помощью группы идеалистических, коммуникативных и координационных механизмов. На уровне идей предполагается переход с общего блага на индивидуальное, на уровне программ – переход с коллективной работы в плановой экономике, на блага, обеспеченные индивидуальными результатами в рыночной экономике. Происходит изменение основных принципов социальной политики, которые больше не сосредоточены на публике, а основываются на личной ответственности. Выявленные механизмы приводят к трансформации организационных отношений, значительно изменяя институциональный состав государства всеобщего благосостояния и влияя на все его сферы политики (Cerami, 2009).

Работы В. Штрик и К. Телен аргументируют важность изучения институциональных изменений в социальной сфере и подчеркивают роль дополнительных трансформационных изменений как главного механизма институциональной трансформации. Учёные рассматривают государство всеобщего благосостояния как эволюционную систему, которая мутирует на основе меняющихся обстоятельств, постепенно изменяя и адаптируя свою структуру в соответствии с новыми требованиями (Streeck & Thelen, 2005). В рамках вышеупомянутых идей важен концепт перекалибровки М. Феррера и А. Хемерик, гласящий, что ключевым средством для институциональной трансформации является изучение политики, хотя динамика политики или динамика переноса политики также могут играть решающую роль. Институты социальной защиты развиваются и адаптируются к новой среде, а институциональные изменения происходят в результате процесса обучения, в котором прошлые ошибки исследуются, метаболизируются и, по возможности, адекватно рассматриваются самими учреждениям (Ferreira & Hemerijck, 2003).

Шире институциональные изменения рассмотрены в работах, посвященных модернизации системы социальной защиты населения. Этот объект является одним из ключевых направлений исследований трансформации Е. И. Холодовой и Р. В. Малофеева. Авторы рассматривают модернизацию как постоянный процесс, реализуемый государством посредством реформ и инноваций и предполагающий переход к постиндустриальному обществу. Авторы сравнивают иностранные практики социального обслуживания с актуальными феноменами в российском контексте, опираясь на теорию модернизации при описании использования социальных технологий и сервисов. Существует иной подход, аргументирующий, что источником модернизации является само общество и его изменения. Суть современной интерпретации модернизации в признании постоянных изменений, усложнения социальных политических экономических и культурных институтов, структур и их функций как главной закономерности развития современного общества. Изучая российский контекст, исследователи видят очевидную необходимость в глубокой модернизации социальной сферы, обуслов-

ленной экономическими, демографическими и политическими институциональными изменениями и развитии нового комплекса мер и функций. Потребность в предоставлении институтами минимальных социальных гарантий сменяются потребностями индивида в стабильной социальной защите долгосрочном существовании и достойных условиях жизни (Холостова & Малофеев, 2016).

Значительная часть исследований модернизации направлена на изучение изменений в системе социальной защиты и обслуживания населения РФ. Авторы анализируют российское законодательство, а также комментируют изменения в системе социального обслуживания населения (Григорьева, 2007; Романов et.al., 2008). Работы О. Е. Андрищенко, А. В. Тарасенко связаны с современным этапом изучения российской социальной политики и систем социальной защиты населения различных стран. По мнению авторов, модернизационные процессы в современной России в большинстве случаев идут сверху, общественные представления о модели социальной защиты характеризуется патерналистской ролью государства в социальной защите. Основные направления модернизации социальной сферы заключаются в применении принципов политики нового публичного менеджмента, формировании у россиян ответственности за социальное благополучие и активной позиции по самообеспечению, усилении принципа адресности, конкуренции, развитии социального страхования и партнерства, а также частного сектора в социальной сфере (Андрищенко, 2012; Тарасенко, 2004). Резюмируя, можно говорить о распространении процесса модернизации социальной политики в постсоветских странах. Однако патерналистские представления о социальном обеспечении и модернизация «сверху» гарантируют наличие институциональной инерции противоречащей процессу модернизации социальной политики и социальной защиты в России.

Описывая модернизацию системы социальной защиты, стоит осветить вопросы о трансформации ценностей и толерантности в современном обществе. А. Н. Щербак уделяет внимание изучению связи модернизации с системой ценностей, в частности, с толерантностью, российские реалии ассоциируются с догоняющей моделью модернизации – низким уровнем ценностей и слабым развитием политических институтов, делающих ставку на инвестиции. Ссылаясь на тезис Р. Инглхарта о том, что переход к постиндустриальному обществу требует изменения ценностей в обществе, автор выявляет позитивное влияние толерантности на модернизацию и участие политических институтов в роли связующего звена. Исследование приводит к выводу о сильной связи между выбранными переменными (Щербак, 2013). Результаты позволяют рассуждать о зависимости между развитием толерантности и процессом модернизации, в котором институты политического режима, контроля коррупции и верховенства права могут представлять казуальный характер. Таким образом, изменение толерантности способствует модернизации институтов социальной защиты. Стоит заметить, что распространение толерантности происходит под покровительством государства и часто представляет собой консервативные практики, не соответствующие реальным нуждам. Примером является увеличение количества парковочных мест

для инвалидов около торговых центров, в момент, когда не каждый инвалид может позволить себе регулярное использование услуги «социальное такси», не говоря об использовании автомобиля.

В рамках трансформации социальной политики в России, следует упомянуть контекст авторитарной модернизации, изученной В. Я. Гельманом и А. В. Стародубцевым. Ученые оценивают авторитарную модернизацию как набор технических мер в политике, направленных на достижение высокого уровня социально-экономического развития посредством быстрого экономического роста, в то время как более широкие аспекты политической модернизации остаются в рамках нынешней программы модернизации или отложены в отдаленное будущее (Гельман & Стародубцев, 2014). Согласно авторам, авторитарная модернизация в России характеризует современные интересы и ожидания как политических элит, так и общества (Гельман, 2016). Примером современной институциональной инерции в контексте авторитарной модернизации является исследование Н. Киноссиана и К. Моргана, утверждающих, что политическая система не создает благоприятных институциональных условий для модернизации, экономическая система сталкивается с глубоко встроенными структурными проблемами, а аппарат региональной политики разрывается между целями пространственного выравнивания и агломерации. Создание и развитие инновационных кластеров происходит сверху, потому что данные структуры в России не появляются за счет низовых инициатив (Kinossian & Morgan, 2014). Таким образом, противоречия присутствуют и в контексте авторитарной модернизации.

Вопросы зависимости от пути развития напрямую связаны с реформированием. Л. Кук, М. Кулмала, А. А. Декальчук, А. В. Тарасенко аргументируют несостоятельность реформ российской социальной политики. Несмотря на громкую риторику властей о главном приоритете – создании государства всеобщего благосостояния, на самом деле социальная политика оказалась свободным набором некогерентных и слабо скоординированных мер, что способствовало достижению весьма разнообразных результатов. Авторы акцентируют внимание на фундаментальных политических проблемах социальной политики в России, таких как отсутствие демократической подотчетности, предвзятая система представления интересов и бюрократическая неэффективность, как на национальном, так и на субнациональном уровне (Cook et.al., 2017; Kulmala M. et al., 2014; Dekalchuk, 2016; Тарасенко, 2004). Решение в пользу частичных реформ привело к определенным негативным последствиям не только в реформировании пенсионной системы и для общей политики и модернизации в России в целом. Став лояльным вместо компетентного, режим политических реформ в России перешел от стремления к оптимальному политическому выбору, к решению, удовлетворяющему режим, где выбор политики производится на основании вопроса, какое решение будет разумным и удовлетворительным в данный момент (Dekalchuk, 2016). Л. Кук и Д. И. Присяжнюк аргументируют, что законодательная деятельность, регламентирующая систему социальной защиты населения, находится под многосторонним влиянием. Слабое влияние на процессы реформирования

оказывает российское гражданское общество, которое фрагментированно и испытывает проблемы с общностью интересов. Сильное влияние исходит «сверху» и «изнутри» от правительства и администрации президента и бюрократического аппарата в виде министерств и рабочих групп. Данные акторы наиболее активны в дискуссии про противоречивые вопросы об изменениях в приватизации пенсий и пенсионного возраста, индексации пенсионных платежей (Cook et.al., 2017). Процесс принятия решений затянут и не позволяет разобраться с актуальными проблемами. «Нерешительность» подходит под точное описание усилий руководства, старающегося избежать вины за сокращение ряда социальных пособий, несмотря на слабое влияние гражданского общества на пенсионные вопросы. Нерешительные действия, отсутствие идей в решении социальных проблем и затянутость процессов реформирования социальной сферы создают условия для возникновения институциональной инерции.

Рассматривая различные условия возникновения инерции, стоит обратить внимание на группы интересов. Ключевые подходы анализа групп интересов были выработаны М. Олсоном, Ф. Шмиттером, М. Дюверже (Olson, 1995; Shmitter 1998; Duverger, 2000). В России данные типологии приводятся в работах С. П. Перегудова, Н. Ю. Лапиной, И. С. Семененко (Перегудов et. al., 1999). Обобщая различные подходы, под группами интересов понимается совокупность агентов, характеризуемых совпадением экономических интересов и схожим воздействием на данных акторов избирательных стимулов к принятию того или иного коллективного решения. В соответствии с утверждениями российских авторов деятельность групп интересов схожа с деятельностью групп давления и направлена на выполнение общественно-полезных функций. Современные работы рассматривают группы интересов как факторы, оказывающие влияние на формирование определенной логики реформирования в различных сферах политики внутри правительства и за его пределами (Huang, 2013). Группы интересов как способствуют, так и противостоят реформам, ориентированным на эффективность управления и используют рыночные механизмы в социальной политике, здравоохранении, образовании, экономической политике (Snyder & Ting, 2008). Анализ групп интересов освещается на примерах исследований трансформаций в политической экономии, налогово-бюджетной, образовательной и административной реформах. Аргументируется возможность групп интересов влиять на сохранение предыдущих практик управления и появления новых (Orenstein, 2008). Современное решение проблем в большинстве случаев зависит от индивидуального желания участвовать среди ряда корпоративных акторов. А. В. Тарасенко и М. Кулмала подчеркивают противоречивые практики, позволяющие государству уменьшить явный политизированный протест, предоставляя каналы для определенных привилегированных социальных групп и общественных объединений (Тарасенко & Kulmala, 2016). Поддерживая определенные группы интересов, государственные власти создают предпосылки для возобновления патерналистских практик и возникновения институциональной инерции в социальной защите населения.

Таким образом, теоретические разработки о модернизации, изменение ценностей, контекста авторитарной модернизации и влияния групп интересов описывают разнообразие подходов и наводят на мысль об институциональных препятствиях, описывающих условия возникновения феномена институциональной инерции или «эффекта колеи». Препятствия видятся в нерешенных проблемах модернизации и использовании патерналистских практик, несмотря на активное внедрение политики нового публичного менеджмента в социальную сферу.

В результате теоретического обзора разных исследовательских позиций, сложилось два объяснения. Позитивное предположение в том, что институциональная инерция возникает при наличии ряда условий (экономическая составляющая, культурный контекст), позволяющих частично решить либо отложить решение существующей проблемы ввиду отсутствия комплексного проработанного решения проблемы в социальной сфере. Негативное предположение кроится в нежелании государственной власти, элит и групп интересов перераспределять экономические ресурсы и совершенствовать институты для решения проблем в социальной политике РФ и аргументация, направленная на сохранение «своего пути» с исторически сложившимися практиками и традициями. Феномены институциональной инерции и условия её возникновения малоизученны и перспективны для дальнейшего изучения в контексте российской социальной политики.

### Библиографический список

- Андрющенко, О. Е. (2012) 'Формирование модели социальной защиты населения в условиях социальной модернизации России', *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7. Философия. Социология и социальные технологии*, 3(18), сс. 172–177. [Andryushchenko, O. E. (2012) 'The formation of the social protection model in the current situation of social modernization in Russia' [Formirovanie modeli sotsial'noi zashchity naseleniya v usloviyakh sotsial'noi modernizatsii Rossii], *Science Journal of Volgograd State University. Philosophy. Sociology and Social Technologies*, 3(18), pp. 172–177. (In Russ.)].
- Гельман, В. Я., Стародубцев, А. В. (2014) 'Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов', *Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз»*, 4 (75), сс. 6–30. [Gel'man, V. Ya., Starodubtsev A. V. (2014) 'Possibilities and limitations of authoritarian modernization: Russian reforms of the 2000s' [Vozmozhnosti i ogranicheniya avtoritarnoi modernizatsii: rossiiskie reformy 2000-kh godov], *Politeia*, 4(75), pp. 6–30. (In Russ.)].
- Григорьева, И. А. (2007) 'Российская социальная политика в последние годы: между уже пройденным путем и все еще неопределенным будущим', *Журнал исследований социальной политики*, 5(1), сс. 7–24. [Grigor'eva, I. A. (2007) 'Russian social policy in the recent years: between the way already passed and yet uncertain future' [Rossiis-



kaya sotsial'naya politika v poslednie gody: mezhdru uzhe proidennym putem i vse eshche neopredelennym budushchim], *The Journal of Social Policy Studies*, 5(1), pp. 7–24. (In Russ.).

Дюверже, М. (2000) *Политические партии* (Vol 5). Москва. [Duverger, M. (2000) *Political parties* [Politicheskie partii], Vol. 5. Moscow. (In Russ.).]

Перегудов, С. П., Лапина, Н. Ю., Семенов, И. С. (1999) *Группы интересов и российское государство*. Эдиториал УРПС [Peregudov, S. P., Lapina, N. Yu., Semenenko, I. S. (1999) *Interest groups and the Russian state* [Gruppy interesov i rossiiskoe gosudarstvo]. Moscow: Editorial URPS Publ., 352 p. (In Russ.).]

Олсон, М. (1995) *Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп*. Москва: ФЭИ, 174. [Olson, M. (1995) *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups* [Logika kollektivnykh deistvii. Obshchestvennye blaga i teoriya grupp]. Moscow: FEI Publ., 174 p. (In Russ.).]

Романов, П. В., Смирнова, Е. Р., Ярская, В. Н. (2008) 'Новый социальный менеджмент и реформы российской социальной политики', *Мир России. Социология. Этнология*, 17(3), сс. 109–131. [Romanov, P. V., Smirnova, E. R., Yarskaya, V. N. (2008) 'New public management and reforms in Russian social policy' [Novyi sotsial'nyi menedzhment i reformy rossiiskoi sotsial'noi politiki], *Universe of Russia*, 17(3), pp. 109–131. (In Russ.).]

Тарасенко, А. В., Кулмала, М. (2016) 'Представительство интере-

сов и социальная политика в России: ветеранские организации как посредники между обществом и государством', *Журнал исследований социальной политики*, 14(4), сс. 551–568. [Tarasenko, A. V., Kulmala, M. (2016) 'Representing interests and the crafting of social policy: viewing Russian veterans' organisations as brokers between state and society' [Predstavitel'stvo interesov i sotsial'naya politika v Rossii: veteranskie organizatsii kak posredniki mezhdru obshchestvom i gosudarstvom], *The Journal of Social Policy Studies*, 14 (4), pp. 551–568. (In Russ.).]

Тарасенко, А. В. (2004) 'Социальная политика в области инвалидности: кросскультурный анализ и поиск оптимальной концепции для России', *Журнал исследований социальной политики*, 2(1), сс. 7–28. [Tarasenko, A. V. 'Disability policy: cross-cultural analysis and optimal conception search for Russia' [Sotsial'naya politika v oblasti invalidnosti: krosskul'turnyi analiz i poisk optimal'noi kontseptsii dlya Rossii], *The Journal of Social Policy Studies*, 2(1), pp. 7–28. (In Russ.).]

Холостова, Е. И., Малофеев, И. В. (2016) *Система социального обслуживания населения: исторический экскурс и современный взгляд*. Москва: «Дашков и К.». [Kholostova, E. I., Malofeev, I. V. (2016) *System of social services for the population: a historical insight and modern view* [Sistema sotsial'nogo obsluzhivaniya naseleniya: istoricheskii ekskurs i sovremennyi vzglyad]. Moscow: «Dashkov i K.» Publ. (In Russ.).]

- Шмиттер, Ф. (1998) *Неокоorporативизм и консолидация неodemократии*. [Schmitter, Ph. (1998) Neocorporatism and the consolidation of neo-democracy [Neokorporativizm i konsolidatsiya neodemokratii]. (In Russ.)].
- Щербак, А.Н. (2013) 'Сравнительный анализ влияния толерантности на модернизацию', *Форсайт*, 7(4), сс. 6–15. [Shcherbak, A.N. (2013) 'The impact of tolerance on economic modernization in a comparative perspective' [Sravnitel'nyi analiz vliyaniya tolerantnosti na modernizatsiyu], *Foresight-Russia*, 7(4), pp. 6–15. (In Russ.)].
- Beland, D. (2016) 'Ideas and institutions in social policy research', *Social Policy & Administration*, 50(6), pp. 734–750.
- Cerami, A. (2009) 'Mechanisms of institutional change in Central and Eastern European welfare state restructuring' in Cerami, A. and Vanhuysse, P. (eds.) *Post-Communist Welfare Pathways*. Palgrave Macmillan UK, pp. 35–52.
- Christensen, T., Lægheid, P. (2001) 'New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control', *Public Management Review*, 3(1), pp. 73–94.
- Cook, L., Aasland, A., Prisyazhnyuk, D. (2017) 'Russian Pension Reform under Quadruple Influence', *Problems of Post-Communism*, December 2017, pp. 1–13.
- David, P. A. (1985) 'Clio and the Economics of QWERTY', *The American economic review*, 75(2), pp. 332–337.
- Dekalchuk, A. A. (2016) 'Choosing between bureaucracy and the reformers: the Russian pension reform of 2001 as a compromise squared' in Gel'man V. (ed.) *Authoritarian Modernization in Russia*. Routledge, pp. 178–194.
- Eisenstadt, S. N. (1966) *Modernization: Protest and Change*. Englewood Cliffs, pp. 1–5.
- Ekiert, G., Foa, R. (2011) 'Civil society weakness in post-communist Europe: A preliminary assessment', *Carlo Alberto Notebooks*, 198, pp. 1–45.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. (2003) 'Recalibrating Europe's welfare regimes' in Zeitlin, J., Trubek, D.M. (eds.) *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*, pp. 88–128.
- Frericks, P. (2017) "Machinery" or "spirit" of the welfare state: institutional change as institutional inertia', *International Journal of Sociology and Social Policy*, 37 (5/6), pp. 341–352.
- Gel'man, V. I. (ed.) (2016) *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. Taylor & Francis [online]. Available at: <https://www.routledge.com/Authoritarian-Modernization-in-Russia-Ideas-Institutions-and-Policies/Gelman/p/book/9781472465412> (Accessed: 25 May 2018).
- Hassel, A. (2010) *Multi-level governance and organized interests*. Handbook on Multi-level Governance. Cheltenham: Elgar, pp. 153–167.
- Huang, X. (2013) 'The politics of social welfare reform in urban China: Social welfare preferences and reform policies', *Journal of Chinese Political Science*, 18(1), pp. 61–85.
- Juerges, N., Newig, J. (2015) 'How interest groups adapt to the changing for-

- est governance landscape in the EU: A case study from Germany', *Forest Policy and Economics*, 50, pp. 228–235.
- Kinossian, N., Morgan, K. (2014) 'Development by decree: The limits of 'authoritarian modernization' in the Russian Federation', *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), pp. 1678–1696.
- Kulmala, M., Kainu, M., Nikula, J. and Kivinen, M. (2014) 'Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia', *Demokratizatsiya*, 22(4), p. 523.
- Obinger, H., Schmitt, C. (2011) 'Guns and butter? Regime competition and the welfare state during the Cold War', *World Politics*, 63(2), pp. 246–270.
- Orenstein, M. A. (2008) 'Postcommunist welfare states', *Journal of Democracy*, 19(4), pp. 80–94.
- Snyder Jr., J. M., Ting, M. M. (2008) 'Interest groups and the electoral control of politicians', *Journal of Public Economics*, 92(3–4), pp. 482–500.
- Streeck, W., Thelen, K. (eds.) (2005) *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.

### Информация об авторе

*Бугровский Александр Игоревич* – аспирант департамента прикладной политологии, НИУ ВШЭ (Санкт-Петербург). E-mail: abugrovskiy@hse.ru (ORCID: 0000-0001-5631-1842. ResearcherID: F-9181-2017).

Статья принята к печати: 15.10.2018

## INSTITUTIONAL INERTIA IN THE SPHERE OF SOCIAL POLICY AND CONDITIONS FOR ITS RENEWAL IN RUSSIA: REVIEW OF RESEARCH LITERATURE

A. I. Bugrovskii

*National Research University Higher School of Economics (Saint-Petersburg)*

**Abstract** The article provides a theoretical review of institutional inertia and the conditions for its emergence through the example of Russian social policy. Although the process of inertia is natural, research debates concerning its reasons are still ongoing. The review systematizes the approaches to the notion of institutional inertia and the conditions for its occurrence. In the first part, the description and interrelation of the concepts of institutional inertia and 'path dependence' are presented. Then, approaches to the notion of modernization, changes in public values, the context of authoritarian modernization, and interest groups are described. In conclusion, the author offers positive and negative explanations for the emergence of institutional inertia in Russia's social policy. The positive assumption justifies inertia with the necessity to partially resolve or postpone the solution of the problem, due to the lack of successful and elaborate solutions on certain issues. The negative explanation justifies the unwillingness of state authorities, elites and interest groups to redistribute economic resources and to improve institutions to solve problems.

**Keywords:** institutional inertia; path dependence; social policy; modernization; third sector; interest groups.