

УДК-32:321.7

DOI: 10.17072/2218-1067-2018-3-50-66

**ЧТО СКРЫВАЕТСЯ ЗА «ФАСАДОМ»?
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ПРОГРАММА ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ
В НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИХ СТРАНАХ¹**

Ю. А. Кабанов²

Последнее десятилетие отмечено заметным ростом интереса недемократических стран к электронному участию: онлайн-механизмам взаимодействия с гражданами по вопросам публичной политики, вроде порталов электронных петиций и обращений. Подобные инструменты появляются в самых разных недемократических странах, от постсоветского пространства до Ближнего Востока. Это ведет к переосмыслению соотношения информационных технологий и политического режима. Если ранее Интернет воспринимался как «технология освобождения», то сейчас все больше исследователей склоняется к тому, что он может обеспечивать выживание авторитаризма. В этих условиях электронное участие становится очередным «демократическим институтом», адаптируемым в целях авторитарной консолидации.

Хотя попытки осмыслить этот процесс растут, исследовательская повестка далеко не исчерпана. В данной работе мы суммируем уже имеющиеся знания о функционировании электронного участия в недемократических странах, а также обрисовываем возможные дальнейшие направления исследований. Для этого электронное участие рассматривается как политический курс, институт и процесс.

Как политический курс электронное участие предстает как результат диффузии инноваций и *policy learning*. Наиболее вероятным реципиентом данного курса среди недемократических стран становится тот, кто больше зависит от внешней и внутренней легитимации режима, а также обладает достаточным уровнем развития государственных институтов. Довольно часто электронное участие служит прикрытием репрессивной Интернет-политики и не выходит за пределы вебсайтов.

¹ Публикация подготовлена по результатам проекта "Управление в многоуровневых политических системах: наднациональные союзы и федеративные государства (на примере Европейского союза, Евразийского Экономического союза и Российской Федерации)" в рамках Программы фундаментальных исследований ВШЭ.

² Кабанов Юрий Андреевич – преподаватель департамента прикладной политологии, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» Санкт-Петербург. E-mail: ykabanov@hse.ru (ORCID: 0000-0002-4011-2010. ResearcherID: L-7012-2015).

В некоторых случаях электронное участие может стать институтом авторитарной консолидации, выполняя схожие с другими «демократическими» институтами функции, вроде сбора информации о предпочтениях и мониторинга за элитами. Для этого онлайн-механизмы должны обладать определенным институциональным дизайном и часто подвергаются манипуляциям. Благодаря этому диктаторам удается канализировать протестный потенциал в Интернете в контролируемые им пространства.

Об электронном участии как процессе мы знаем пока немного. Имеющиеся данные позволяют говорить о том, что использование подобных механизмов действительно повышает легитимность режима в глазах граждан. Однако пока только предстоит выяснить, кто, почему и с каким результатом оказывается вовлеченным в недемократическое электронное участие.

Мы полагаем, что более тесная интеграция сравнительного авторитаризма и *E-Participation Studies* усилит исследования в обеих дисциплинах.

Ключевые слова: авторитарный режим; электронное участие; авторитарная консолидация; диффузия инноваций; гражданское участие.

Введение

Выживание авторитарных режимов часто обусловливается тем, насколько успешен диктатор в выстраивании отношений с элитами [12; 21; 27; 59], в то время как гражданам отводится довольно второстепенная роль. Это справедливо лишь отчасти, и дело не только во вполне реальной опасности массовых протестов [60]. За пределами политической борьбы авторитарные правительства вынуждены постоянно взаимодействовать с обществом через политические курсы, осуществляя в широком смысле управление. И в этом, как подчеркивают С. Гуриев и Д. Трейзман, диктаторам все актуальнее быть, или казаться, компетентными [37].

Вероятно, поэтому они все чаще делают вид, что им важно мнение граждан по вопросам публичной политики. Для этого учреждаются разнообразные механизмы общественного участия – как офлайн, так и онлайн. Последние, вроде интернет-опросов, петиций и обращений, часто объединяются термином *электронное участие (э-участие)* и составляют предмет данной статьи.

В последние годы механизмы э-участия получили широкое и стремительное распространение в самых разных авторитарных контекстах: от электоральных режимов до монархий [5], и приобрели характеристику «потемкинских электронных деревень» [47], фасадом авторитарного правления.

Но что скрывается за фасадом? В действительности, эта тенденция позволяет задуматься о многих чертах современного авторитаризма и его стратегиях

выживания: от способности учиться инновациям до умения адаптировать демократические институты. Почему одни автократии активнее внедряют инструменты э-участия, чем другие? Способствуют ли они демократизации или авторитарной консолидации? Наконец, как эти инструменты влияют на процесс принятия решений и на самих граждан?

Данная статья не дает исчерпывающих ответов на эти вопросы. Ее задача заключается в суммировании того, что уже известно о феномене э-участия в недемократических странах, а также в определении возможных направлений дальнейших исследований. Это, как представляется, позволит обогатить две развивающиеся отрасли знаний – сравнительный авторитаризм, с одной стороны, и междисциплинарное поле *E-Participation Studies*, с другой.

Электронное участие и авторитаризм: что мы (не) знаем?

Рост интереса недемократических стран к э-участию стал особенно заметен во втором десятилетии XXI в., о чем мы знаем благодаря Индексу электронного участия ООН (*UN E-Participation Index*), оценивающему правительственные сайты на наличие инструментов информирования (*e-information*), консультирования (*e-consultation*) и участия (*e-decision-making*)¹. Высокие показатели некоторых автократий в рейтинге и заставили ученых по-новому взглянуть на соотношение э-участия и политического режима.

Одни авторы высказали обоснованное сомнение в валидности измерений [34; 35], сопряженное с попытками сделать их более «чувствительными» к режиму [53]. И действительно, рейтинг ООН ничего не говорит о реальном использовании э-участия. Однако его режимная «нейтральность» открыла интересную исследовательскую перспективу, зафиксировав стремление недемократических стран, если не внедрить э-участие, то хотя бы быть выше в самом рейтинге, через «подгонку» сайтов под критерии экспертов ООН [9].

Подобное положение вещей шло вразрез с прежними представлениям о том, что э-участие, как и э-правительство, оказываются для авторитарных стран либо непосильными, либо неинтересными, либо опасными [63; 52; 47]. Правда, уже на ранних этапах «демократическая» переменная работала не всегда, оказываясь то значимо положительным [43], то значимо отрицательным фактором [78]. Сейчас же способность отдельных авторитарных стран внедрять сопоставимые с демократиями технологии вызывают мало сомнений [45; 70].

¹ UN E-Participation Index. Available at: URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/about/overview/e-participation>.

На первый взгляд, ничего нового и необычного в этом нет. Каналы, позволяющие рядовым гражданам обратиться с жалобой и предложением, существовали и ранее в различных авторитарных странах. Например, механизм обращений граждан в СССР, по мнению Е. Богдановой, мог влиять на принятие решений и представлял «наиболее легитимную возможность отстаивания интересов гражданами» [1:141]. Жалобы и доносы служили и инструментом контроля, и каналом «обратной связи» [2: 23–24]. Подтверждается это и выводом М. Димитрова, что в социалистической Болгарии анализ жалоб был даже более важным источником информации, чем выборы [23].

Однако э-участие не является простой реинкарнацией прежних институтов. Во-первых, речь идет о глобальной волне распространения инновации, где на прежние представления о формах участия наслаивается дискурс демократизации и неолиберальной идеологии государственного управления [65]. В некоторых странах, как в России, происходит гибридизация прошлого опыта с новыми тенденциями [64], где-то подобные институты создаются «с нуля». В любом случае, с количественным ростом каналов э-участия усиливается и их переосмысление в различных контекстах.

Во-вторых, э-участие затрагивает не только проблему участия граждан, но и роли инноваций, в частности, Интернета в динамике авторитарного режима. Это еще один повод задуматься, является ли он «технологией освобождения» [22] или инструментом авторитарного контроля [31]. Хотя э-участие и контролируется государством, для его дальнейшего развития нужен Интернет, а значит открываются возможности для мобилизации [66].

Иными словами, несмотря на заметную преемственность, э-участие все-таки представляется и количественно, и качественно новым этапом развития гражданского участия в авторитарном контексте.

Первая проблема, с которой сталкиваются исследователи, заключается в однозначном разграничении э-участия на «демократическое» и «авторитарное». Это сделать сложнее, чем в случае участия офлайн, поскольку неэффективность последнего в авторитаризме легче поддается выявлению. Действительно, э-участие в автократиях не оказывает существенного влияния на качество управления или снижение коррупции [54], но проблема в том, что и в демократиях подобные эффекты новых технологий вызывают сомнения [7].

Поскольку связь между э-участием и режимом ослабевает и на уровне причин, и на уровне эффектов, резонно обратиться к другим объяснениям. Наиболее очевидным представляется фокус на организационных, финансовых, технологических возможностях государства, качестве институтов и человеческом капитале [20; 41].

И тем не менее, одной лишь способностью («потому что могут») нельзя объяснить всего. Почему э-участие оказывается на повестке дня самых разных недемократических стран: от Китая и Казахстана до ОАЭ и России? Почему рост интереса начинается с 2010–2012 гг.? Наконец, как объяснить высокий уровень флуктуации этих стран в Индексе ООН? Яркими примерами здесь являются ОАЭ, поднявшиеся с 79-го места в 2012 г. на 19-е в 2016 г., или Казахстан, вырвавшийся на 3-е место в 2012 г. и опустившийся на 67-е в 2016 г.¹

Поэтому на первый план выходят не только способности государств, но и их мотивация. Многие авторы задумались о том, что за внедрением технологий стоит стремление к дополнительной легитимации через своеобразный «электронный образ» государства, свидетельствующий о его современности, открытости и стабильности [15; 74].

Отсюда, как показала работа И. Острема и др., демократические и недемократические государства отличаются тем, на кого направлено э-участие. Если мотивация первых формируется изнутри через давление гражданского общества, то последние ориентируются на международную социализацию и привлечение инвестиций [5].

Новый этап развития этой гипотезы заключается в поиске различий в стратегиях легитимации уже внутри группы авторитарных стран. И такие различия находятся: если закрытые гегемонистские режимы действительно склонны создавать порталы «на экспорт», то соревновательные автократии используют э-участие и для внутренней легитимации [58]. Более того, как показывает исследование М. Кнойера и С. Харниша, различия в мотивации связаны с типом режима (так, охотнее всего э-участие внедряют монархии), а также с отдельными «кризисами легитимности», вроде финансового кризиса 2008 г. и Арабской весны [50].

Среди авторитарных стран явно выделяется группа, где э-участие оказывается наиболее вероятным и успешным. Их называют по-разному: «электронными гегемониями» [67], «сетевыми автократиями» [57], странами с «двойной стратегией» [46]. Все эти термины роднит не только высокий уровень проникновения ИКТ, но и значительная степень цензуры в Интернете.

Таким образом, за последние несколько лет исследования значительно продвинулись в осмыслении заметного роста механизмов э-участия в недемократических странах. Ключевым стал отход от простой дихотомии «демократия – авторитаризм» к оценке более сложной динамики внутри отдельных типов авторитарного режима, а также фокус на легитимирующем потенциале новых

¹ UN E-Participation Index...

технологий. Однако пока единой объяснительной модели нет. Кроме того, данный кластер количественных работ не позволяет увидеть, что происходит с этой инновацией дальше. Глядя на цифры рейтинга ООН, мы в действительности не знаем, существует ли э-участие за пределами веб-сайтов.

Опыт институционализации э-участия хорошо изучен на примере Китая. Именно отсюда появляется понятие *консультативного авторитаризма*, «в котором власть использует коммуникацию для сбора предпочтений от [граждан], и принимает их предпочтения во внимание ... для процесса принятия решений» [40, 273]. В теории, развитие практик участия мыслится как движение в сторону делиберативного авторитаризма – сочетания делиберативных практик с неизменностью концентрации власти [40].

Как и в рассмотренном ранее случае посткоммунистических стран, э-участие в Китае ложится на почву выстроенной системы «аналоговых» институтов участия, позволивших стране канализировать общественное недовольство в контролируемые режимом институты [62], попутно собирая информацию для более эффективного управления [40]. В этом смысле сотрудничество с гражданами мыслится не только в терминах политического выживания, но и в русле оперативного решения социально-экономических задач [72; 79]. Оба этих компонента, в конечном счете, должны работать вместе на повышение легитимности власти [44].

Вполне естественно, что такие благоприятные для режима эффекты могут наблюдаться лишь в том случае, если (1) участие граждан предполагается, и (2) институциональный дизайн э-участия особым образом настроен.

Немногочисленные работы, посвященные анализу э-участия как процесса вовлечения граждан, действительно находят интересные закономерности. Так, Р. Труэкс определил, что участие в работе государственных интернет-порталов в Китае действительно повышает восприятие гражданами режима как легитимного и открытого. Впрочем, это, скорее, относится к менее образованным слоям населения [75]. Помимо социальных характеристик, важен и институциональный дизайн порталов: работа П. Уоллина доказывает, что авторизация на порталах под собственным именем заставляет граждан проявлять большую лояльность к власти [77]. Дж. Чен и Й. Сей показали, что онлайн-обсуждения еще и приводят к расколу между самими гражданами, заставляя их обвинять в неправильной политике друг друга, а не власть [17].

Аутентификация – не единственный инструмент контроля э-участия. Во-первых, правительство обладает значительной дискрецией в том, какие мнения граждан учитывать [30; 75], и зачастую отзывчивость власти обеспечивается лишь в случае серьезного давления «сверху» или «снизу» [16]. Во-вторых, ре-

пертуар подобного участия сильно ограничен как перечнем тем (локальные вопросы публичной политики), так и отсутствием возможности коллективной мобилизации на порталах [30]. В-третьих, активность приветствуется только на государственных каналах, в то время как остальное интернет-пространство находится под пристальным контролем [49].

Однако и здесь важен баланс, поскольку чрезмерная имитация этого института чревата, поскольку может усугубить некомпетентность власти в глазах граждан, что используется оппозицией для ее дискредитации [24].

Таким образом, из обзора литературы выкристаллизовывается три базовых направления исследований э-участия в авторитарном контексте. Первое ориентировано преимущественно на количественные исследования, фиксирующие и объясняющие паттерны распространения э-участия. Здесь э-участие понимается, скорее, как политический курс, успешность принятия которого (или актуальность его в повестке дня) отражается в Индексе ООН.

Второе направление призвано раскрыть более глубокую динамику функционирования э-участия, и с этой точки зрения последнее мыслится как институт, формирующий правила взаимодействия государства и общества, и оказывающий влияние на политическую систему.

Наконец, третье, и наименее представленное направление, непосредственно анализирует собственно процесс: вовлеченность и участие граждан на интернет-каналах, его причины и эффекты.

Представляется, что дальнейшая проработка этих направлений ценна не только для осмысления э-участия *per se*, но и для понимания важных процессов современной практики выживания авторитарных режимов. Это, соответственно, обучение *policy learning* и авторитарная модернизация, авторитарная консолидация и роль институтов, а также участие граждан и их восприятие политического режима.

Исследовательская программа: возможные направления

Э-участие как политический курс: авторитарная диффузия. Как показывают последние исследования, заимствование политических курсов и институтов – как друг у друга, так и у демократий, – является существенным элементом устойчивости авторитарных стран [4; 42; 39]. Э-участие укладывается в логику подобной авторитарной диффузии [50], хотя ее каналы пока не вполне ясны. Наиболее вероятным «нулевым пациентом» является Сингапур, не поки-

давший первую десятку Индекса ООН за время наблюдений,¹ хотя сейчас говорят о нескольких волнах и разных каналах диффузии, зависящих от географии и типов режимов [50].

На данный момент исследованиям диффузии э-участия не хватает единой объяснительной модели, и среди множества таких в области *policy learning* [71], наиболее полной и подходящей представляется модель Ф. Берри и В. Берри, согласно которой готовность внедрить инновацию определяется: 1) мотивацией акторов; (2) препятствиями и ресурсами для их преодоления; (3) другими курсами и (4) внешними факторами [8].

Важнейшим аспектом мотивации, по-видимому, можно считать стремление к легитимации [5; 50; 58], которая наряду с кооптацией и репрессиями становится ключевой опорой режима [29]. Однако еще предстоит уточнить, с какими именно притязаниями на легитимность диффузия э-участия связана сильнее всего: отзывчивость и «демократичность» власти [25], включенность в мировое сообщество или эффективность государственного управления [76], а также как связь притязаний и э-участия связана с типом авторитарного режима [50]?

Следует учитывать и необходимость минимизации технологических и административных рисков на пути развития инновации, для чего нужны ресурсы и определенная *state capacity*, которая выражается как в контроле над населением и территорией, так и в «способности бюрократии выполнять поставленные перед ней задачи» [73]. Некоторые консолидированные авторитарные страны имеют сопоставимый с демократиями уровень возможностей [6], что позволяет им успешно внедрять политические курсы. Не следует забывать и об *agency*, когда в отсутствие достаточного качества государственных институтов в ход идет политическая воля и внимание к курсу со стороны ключевых игроков [28].

Остальные элементы модели пока встречаются в литературе довольно редко и нуждаются в эмпирической проверке. В частности, речь идет о сопутствующих политических курсах, вроде регулирования рынка телекоммуникаций [36], политики в области э-правительства [51], цензуры в Интернете [46; 57]. Есть основания полагать, что репрессивная политика в Сети тесно связана с попытками «прикрыть» ее э-участием, а монополизация телекоммуникационной отрасли позволяет авторитарным правительствам более эффективно претворять его в жизнь. Следует отметить и важность внешних факторов («внешних шоков»), например, кризисов легитимности [50], которые должны получить отражение в модели диффузии.

¹ UN E-Participation Index...

Э-участие как институт. Как показывает опыт Китая, если э-участие предполагает хотя бы минимальную работоспособность и не ориентировано исключительно вовне, перед диктатором неизбежно возникает проблема институционального выбора и неопределенности. «Необитаемые» вебсайты вряд ли полезны [7] и играют против режима [24], а чрезмерная свобода чревата мобилизацией. Как пишет А. Шедлер, «пока политические институты не получили минимальную власть и автономию, они не могут внести независимый вклад в авторитарное управление и выживание, но как только политические институты [их] получают, они могут повернуться против диктатора» [69: 73].

Хотя э-участие на первый взгляд не столь значимо, как другие институты, интересно, как решается дилемма в этом случае. Многие указывают на умение авторитарных стран справляться с ней в свою пользу, превращая э-участие в инструмент авторитарной консолидации [3; 33]. Черты консолидации: повышение управляемости, отзывчивости и укорененности власти в обществе [32; 33], – вполне логично встраиваются в функционал э-участия.

Оценка вклада э-участия в авторитарную консолидацию возможна через выявление тех функций, которое оно выполняет. Здесь, как мне видится, у онлайн-петиций и опросов много общего с другими псевдодемократическими институтами, вроде партий и выборов. Как пишет Д. Бранкати, они выполняют множество функций: (1) *сигнал* оппозиции о силе режима; (2) *сбор информации*; (3) *распределение патронажа*; (4) *credible commitment*; (5) *мониторинг* за элитами [14]. Эту классификацию можно использовать в качестве начальной точки поиска. При этом сигнальная, информационная и мониторинговая функции э-участия кажутся наиболее вероятными.

Очевидно, что, как и другие институты, э-участие не избегает манипуляций, что отчетливо видно на примере того же Китая. Подобное «меню манипуляций» [68] вытекает, в первую очередь, из институционального дизайна э-участия. Даже в демократических странах результаты э-участия ставятся в зависимости от особенностей организации и регулирования коммуникации на разных площадках, равно как и от способов учета этих результатов при принятии решений [38; 56].

Гипотетическое «меню манипуляций» э-участием довольно разнообразно: это и *манипуляции на «входе»*, вроде именной авторизации на порталах, ограничения репертуара возможных тем обсуждений и предварительной модерации, и *манипуляции процесса* (сокращение возможностей коллективного обсуждения инициатив, «накрутка» сообщений и голосов и т.п.), а также *манипуляции на выходе*: отсутствие реальных механизмов учета мнения граждан; чрезмерная дискреция в отборе инициатив; наличие «амортизирующих» институтов

между порталом э-участия и органами власти (комиссии и пр.). Этот перечень, конечно, нуждается в дальнейшей эмпирической проверке.

Э-участие как процесс. Процессы э-участия в авторитарных странах остаются наименее изученным аспектом этого феномена. Кто, почему и с каким результатом оказывается вовлеченным? Играть ли роль социально-экономические и демографические факторы [13]?

Опыт изучения демократий подсказывает, что Интернет мало поменял ситуацию, и э-участие не избежало неравенства с точки зрения гендера, образования и дохода [10; 55; 61]. Применима ли данная стратегия объяснения к авторитариям? На интуитивном уровне подобное предположение правдоподобно, поскольку э-участие изначально предполагает некий порог «входа» вроде ИКТ-навыков и иных ресурсов. Однако эффект, скажем, образования, может быть противоположным [18] и нуждается в проверке.

Следует проверить и иную перспективу, основанную на институциональном подходе и подчеркивающую значение «правил игры», выгод и издержек участия [11]. Особо важным фактором здесь видится *political efficacy* [26; 48], которая не в последнюю очередь определяется и институциональным дизайном э-участия.

Немногочисленные работы, построенные на китайском материале [75; 77], дают хорошую основу для изучения влияния вовлеченности граждан в работу порталов э-участия на их восприятие легитимности и эффективности режима. Анализ иных кейсов и их сопоставление существенно усилить имеющиеся на данный момент выводы.

Заключение

В то время как исследования э-участия в авторитарном контексте только набирают обороты, появляются свидетельства и некоторого отхода от этой политики¹. Очевидно, что по мере спада ажиотажа вокруг данной инновации, будет усиливаться дифференциация между теми, кто «наигрался» и теми, кто увидел в э-участии потенциал к укреплению режима с точки зрения как выживания, так и управления. Будет усиливаться и разрыв между теми, кто провалил реформу из-за нехватки ресурсов, эффективности бюрократии или отсутствия антрепренеров, и теми, кому удалось успешно провести проект авторитарной модернизации в жизнь. Тем интереснее будет анализировать судьбу проектов э-участия в широкой сравнительной перспективе.

¹ Крашениников Ф. Куда зашло открытое правительство? // Ведомости. 2018. 23 мая. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2018/05/23/770376-otkritoe-pravitelstvo>.

Указанная в обзоре проблематика пока содержит больше вопросов, чем ответов. И ответы, которые могут быть даны, позволят по-новому взглянуть не только на э-участие, но и на тенденции развития современных авторитарных режимов. Представленные в работе направления исследований э-участия: как политического курса, института и процесса, – затрагивают большое число тем, представляющих растущий интерес в сравнительной политологии и политическом анализе.

В целом, мы полагаем, что интеграция наработок в области сравнительного авторитаризма и *E-Participation Studies* станет шагом в развитии обеих дисциплин. Если первая получит новый показательный случай адаптации «демократических» институтов в целях авторитарной консолидации, вторая выиграет за счет более эмпирической повестки, переносящей дискуссию с технологически детерминированных нормативных суждений на анализ ИКТ в контексте властных отношений. Большое значение для такой интеграции будут иметь сравнительные исследования, дополненные глубоким анализом отдельных случаев.

Библиографический список

1. *Богданова Е.А.* Обращения граждан в органы власти как опыт отстаивания своих интересов в условиях позднесоветского общества (1960–1970-е гг.): дис. ... канд. социол. наук. СПб., 2006 [Bogdanova E.A. Obrashcheniya grazhdan v organy vlasti kak opyt otstaivaniya svoikh interesov v usloviyakh pozdnesovetskogo obshchestva (1960–1970-e gody). Dis. kand. sotsiol. nauk [Citizens' Appeals to Public Authorities as a Practice of Defending Interests in the Conditions of the Late Soviet Society (1960-1970s). Cand. soc. sci. diss. St. Petersburg, 2006].
2. *Сунгуров А.Ю.* Функции политической системы и их изменения в процессе российского транзита. СПб., 2008 [Sungurov A. Yu. Funktsii politicheskoy sistemy i ikh izmeneniya v protsesse rossiyskogo tranzita [Functions of Political System and Their Changes in the Process of the Russian Transit. St. Petersburg, 2008].
3. *Ambrosio T.* Beyond the Transition Paradigm: A Research Agenda for Authoritarian Consolidation // *Demokratizatsiya*. 2014. Vol. 22. No. 3. P. 471–494.
4. *Ambrosio T.* Constructing a Framework of Authoritarian Diffusion: Concepts, Dynamics, and Future Research // *International Studies Perspectives*. 2010. Vol. 11. No. 4. P. 375–392.

5. *Åström J. et al.* Understanding the Rise of E-Participation in Non-Democracies: Domestic and International Factors // *Government Information Quarterly*. 2012. Vol. 29. No. 2. P. 142–150.
6. *Bäck H., Hadenius A.* Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship // *Governance*. 2008. Vol. 21. No. 1. P. 1–24.
7. *Bekkers V., Homburg V.* The Myths of E-government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government // *The Information Society*. 2007. Vol. 23. No. 5. P. 373–382.
8. *Berry F.S., Berry W.D.* Innovation and Diffusion Models in Policy Research // *Theories of the Policy Process*. Ed. by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible. Boulder: Westview Press, 2014. P. 307–362.
9. *Bershadskaya L., Chugunov A., Trutnev D.* E-government in Russia: Is or Seems? // *Proceedings of the 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. ACM, 2012. P. 79–82.
10. *Best S. J., Krueger B. S.* Analyzing the Representativeness of Internet Political Participation // *Political Behavior*. 2005. Vol. 27. No. 2. P. 183–216.
11. *Bimber B., Flanagin A. J., Stohl C.* Reconceptualizing Collective Action in the Contemporary Media Environment // *Communication Theory*. 2005. Vol. 15. No. 4. P. 365–388.
12. *Boix C., Svolik M. W.* The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships // *The Journal of Politics*. 2013. Vol. 75. No. 2. P. 300–316.
13. *Brady H.E., Verba S., Schlozman L.* Beyond SES: A Resource Model of Political Participation // *American Political Science Review*. 1995. No. 89. P. 271–294.
14. *Brancati D.* Democratic Authoritarianism: Origins and Effects // *Annual Review of Political Science*. 2014. Vol. 17. P. 313–326.
15. *Chadwick A.* The Electronic Face of Government in the Internet Age: Borrowing from Murray Edelman // *Information, Communication & Society*. 2001. Vol. 4. No. 3. P. 435–457.
16. *Chen J., Pan J., Xu Y.* Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China // *American Journal of Political Science*. 2016. Vol. 60. No. 2. P. 383–400.
17. *Chen J., Xu Y.* Authoritarian Governance with Public Communication // *Annual Conference of the Midwest Political Science Association*, Chicago. 2014.
18. *Croke K. et al.* Deliberate Disengagement: How Education Can Decrease Political Participation in Electoral Authoritarian Regimes // *American Political Science Review*. 2016. Vol. 110. No. 3. P. 579–600.
19. *Curtin D., Meijer A. J.* Does Transparency Strengthen Legitimacy? // *Information Polity*. 2006. Vol. 11. No. 2. P. 109–122.
20. *Dada D.* The Failure of E-Government in Developing Countries: A Literature Review // *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*. 2006. Vol. 26. No. 1. P. 1–10.

21. *De Mesquita B. B. et al.* The Logic of Political Survival. MIT Press, 2005.
22. *Diamond L.* Liberation technology // *Journal of Democracy*. 2010. Vol. 21. No. 3. P. 69–83.
23. *Dimitrov M. K.* What the Party Wanted to Know: Citizen Complaints as a “Barometer of Public Opinion” in Communist Bulgaria // *East European Politics and Societies*. 2014. Vol. 28. No. 2. P. 271–295.
24. *Distelhorst G.* The power of Empty Promises: Quasi-democratic Institutions and Activism in China // *Comparative Political Studies*. 2017. Vol. 50. No. 4. P. 464–498.
25. *Dukalskis A., Gerschewski J.* What Autocracies Say (and What Citizens Hear): Proposing Four Mechanisms of Autocratic Legitimation // *Contemporary Politics*. 2017. Vol. 23. No. 3. P. 251–268.
26. *Finkel S. E.* Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis // *American Journal of Political Science*. 1985. Vol. 29. No. 4. P. 891–913.
27. *Gandhi J., Przeworski A.* Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats // *Comparative Political Studies*. 2007. Vol. 40. No. 11. P. 1279–1301.
28. *Gel'man V., Starodubtsev A.* Opportunities and Constraints of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms in the 2000s // *Europe-Asia Studies*. 2016. Vol. 68. No. 1. P. 97–117.
29. *Gerschewski J.* The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes // *Democratization*. 2013. Vol. 20. No. 1. P. 13–38.
30. *Gilley B.* The Limits of Authoritarian Resilience // *Journal of Democracy*. 2003. Vol. 14. No. 1. P. 18–26.
31. *Goebel C.* The Innovation Dilemma and the Consolidation of Autocratic Regimes. 2013. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2287539>.
32. *Goebel C., Lambach D.* Charting the Dark Side of the Moon: Regime Responsiveness, Authoritarian Consolidation and the (In-) Stability of Authoritarian Regimes. Available at: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1073.pdf.
33. *Goebel C.* The Information Dilemma: How ICT Strengthen or Weaken Authoritarian Rule // *Statsvetenskaplig tidskrift*. 2013. Vol. 4. P. 385–402.
34. *Grönlund Å.* Connecting eGovernment to Real Government. The Failure of the UN eParticipation Index // *International Conference on Electronic Government*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2011. P. 26–37.
35. *Grönlund Å.* ICT Is Not Participation Is Not Democracy – eParticipation Development Models Revisited // *International Conference on Electronic Participation*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2009. P. 12–23.
36. *Gulati G. J., Yates D. J.* Strategy, Competition and Investment: Explaining the Global Divide in E-government Implementation with Policy Variables //

- Electronic Government, an International Journal. 2011. Vol. 8. No. 2–3. P. 124–143.
37. *Guriev S., Treisman D.* How Modern Dictators Survive: An Informational Theory of the New Authoritarianism // National Bureau of Economic Research, 2015. Working Paper No. 21136.
38. *Hale S. A. et al.* How Digital Design Shapes Political Participation: A Natural Experiment with Social Information // PloS ONE. 2018. Vol. 13 (4). P. e0196068.
39. *Hall S. G. F., Ambrosio T.* Authoritarian Learning: a Conceptual Overview // East European Politics. 2017. Vol. 33. No. 2. P. 143–161.
40. *He B., Warren M. E.* Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development // Perspectives on Politics. 2011. Vol. 9. No. 2. P. 269–289.
41. *Heeks R.* Do Information and Communication Technologies (ICTs) Contribute to Development? // Journal of International Development. 2010. Vol. 22. No. 5. P. 625–640.
42. *Heydemann S., Leenders R.* Authoritarian Learning and Authoritarian Resilience: Regime Responses to the ‘Arab Awakening’ // Globalizations. 2011. Vol. 8. No. 5. P. 647–653.
43. *Jho W., Song K. J.* Institutional and Technological Determinants of Civil e-Participation: Solo or Duet? // Government Information Quarterly. 2015. Vol. 32. No. 4. P. 488–495.
44. *Jiang M., Xu H.* Exploring Online Structures on Chinese Government Portals: Citizen Political Participation and Government Legitimation // Social Science Computer Review. 2009. Vol. 27. No. 2. P. 174–195.
45. *Kabanov Yu., Romanov B.* Interaction between the Internet and the Political Regime: An Empirical Study (1995–2015) // International Conference on Digital Transformation and Global Society. Springer, Cham, 2017. P. 282–291.
46. *Karlsson M.* Carrots and Sticks: Internet Governance in Non-Democratic Regimes // International Journal of Electronic Governance. 2013. Vol. 6. No. 3. P. 179–186.
47. *Katchanovski I., La Porte T.* Cyberdemocracy or Potemkin e-villages? Electronic governments in OECD and Post-Communist Countries // International Journal of Public Administration. 2005. Vol. 28. No. 7-8. P. 665–681.
48. *Kenski K., Stroud N. J.* Connections between Internet Use and Political Efficacy, Knowledge, and Participation // Journal of Broadcasting & Electronic Media. 2006. Vol. 50. No. 2. P. 173–192.
49. *King G., Pan J., Roberts M. E.* How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression // American Political Science Review. 2013. Vol. 107. No. 2. P. 326–343.
50. *Kneuer M., Harnisch S.* Diffusion of E-government and E-participation in Democracies and Autocracies // Global Policy. 2016. Vol. 7. No. 4. P. 548–556.

51. *Krishnan S., Teo T. S. H., Lymm J.* Determinants of Electronic Participation and Electronic Government Maturity: Insights from Cross-Country Data // *International Journal of Information Management*. 2017. Vol. 37. No. 4. P. 297–312.
52. *Lee C., Chang K., Berry F. S.* Testing the Development and Diffusion of E-government and E-democracy: A Global Perspective // *Public Administration Review*. 2011. Vol. 71. No. 3. P. 444–454.
53. *Lidén G.* Technology and Democracy: Validity in Measurements of E-democracy // *Democratization*. 2015. Vol. 22. No. 4. P. 698–713.
54. *Linde J., Karlsson M.* The Dictator's New Clothes: The Relationship Between E-Participation and Quality of Government in Non-Democratic Regimes // *International Journal of Public Administration*. 2013. Vol. 36. No. 4. P. 269–281.
55. *Lindner R., Riehm U.* Broadening Participation through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament // *Policy & Internet*. 2011. Vol. 3. No. 1. P. 1–23.
56. *Lindner R., Riehm U.* Electronic petitions and institutional modernization. International parliamentary e-petition systems in comparative perspective // *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*. 2009. Vol. 1. No. 1. P. 1–11.
57. *MacKinnon R.* China's "Networked authoritarianism" // *Journal of Democracy*. 2011. Vol. 22. No. 2. P. 32–46.
58. *Maerz S. F.* The electronic face of authoritarianism: E-government as a tool for gaining legitimacy in competitive and non-competitive regimes // *Government Information Quarterly*. 2016. Vol. 33. No. 4. P. 727–735.
59. *Magaloni B.* Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule // *Comparative Political Studies*. 2008. Vol. 41. No. 4–5. P. 715–741.
60. *Magaloni B., Wallace J.* Citizen Loyalty, Mass Protest and Authoritarian Survival // *Conference on Dictatorships: Their Governance and Social Consequences*, Princeton University. 2008.
61. *Min S. J.* From the Digital divide to the Democratic Divide: Internet skills, Political Interest, and the Second-Level Digital Divide in Political Internet Use // *Journal of Information Technology & Politics*. 2010. Vol. 7. No. 1. P. 22–35.
62. *Nathan A. J.* Authoritarian Resilience // *Journal of Democracy*. 2003. Vol. 14. No. 1. P. 6–17.
63. *Norris P.* *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. NY: Cambridge University Press, 2001.
64. *Owen C.* A Genealogy of Kontrol' in Russia: From Leninist to Neoliberal Governance // *Slavic Review*. 2016. Vol. 75. No. 2. P. 331–353.
65. *Owen C., Bindman E.* Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // *Government and Opposition*. 2017. P. 1–23.

66. *Ruijgrok K.* From the Web to the Streets: Internet and Protests under Authoritarian Regimes // *Democratization*. 2017. Vol. 24. No. 3. P. 498–520.
67. *Santaniello M., Amoretti F.* Electronic Regimes: Democracy and Geopolitical Strategies in Digital Networks // *Policy & Internet*. 2013. Vol. 5. No. 4. P. 370–386.
68. *Schedler A.* The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes // *Totalitarismus und Demokratie*. 2009. Vol. 6. No. 2. P. 323–340.
69. *Schedler A.* The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism. Oxford: Oxford University Press, 2013.
70. *Stier S.* Political Determinants of E-Government Performance Revisited: Comparing Democracies and Autocracies // *Government Information Quarterly*. 2015. Vol. 32. No. 3. P. 270–278.
71. *Stone D.* Transfer and Translation of Policy // *Policy Studies*. 2012. Vol. 33. No. 6. P. 483–499.
72. *Teets J. C.* Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China // *The China Quarterly*. 2013. Vol. 213. P. 19–38.
73. *Thorsen M., Grundholm A. T., Ulrichsen D.* State Capacity, Democracy, and Human Development. Paper prepared for the Annual meeting of the Danish Political Science Association on October 27–28, 2016.
74. *Tomkova J.* E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness // *European Journal of ePractice*. 2009. Vol. 7. P. 45–55.
75. *Truex R.* Consultative Authoritarianism and Its Limits // *Comparative Political Studies*. 2017. Vol. 50. No. 3. P. 329–361.
76. *Von Soest C., Grauvogel J.* Comparing legitimation strategies in Post-Soviet countries // *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*. Palgrave Macmillan, London, 2016. P. 18–46.
77. *Wallin P.* Authoritarian Collaboration. Unexpected Effects of Open Government Initiatives in China. Linnaeus University Dissertations. No. 200/2014. Linnaeus University Press, 2014. Available at: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:762016/FULLTEXT02>.
78. *Williams C. B., Gulati G. J. J., Yates D. J.* Predictors of on-line services and e-participation: a cross-national comparison // *Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research*. ACM, 2013. P. 190–197.
79. *Yan X., Xin G.* Reforming Governance under Authoritarianism: Motivations and Pathways of Local Participatory Reform in the People's Republic of China // *Democratization*. 2017. Vol. 24. No. 3. P. 405–424.

WHAT IS BEYOND THE FAÇADE? RESEARCH PROGRAM OF E-PARTICIPATION IN NON-DEMOCRACIES

Yu. A. Kabanov

Lecturer, Department of Applied Political Science,
National Research University Higher School of Economics
St. Petersburg, Russia

Currently, non-democracies are showing a significant interest in e-participation tools, i.e. in various online mechanisms for citizen participation in public policy, such as e-petitions and e-consultations. Such instruments can be found in a vast range of countries from the post-Soviet space to the Middle East. This leads to new interpretations of the role ICT play in regime dynamics, and describes the peculiarities of contemporary authoritarianism. While the Internet has long been considered a *liberation technology*, it is currently viewed as providing stability of the authoritarian regime. In these circumstances, e-participation is becoming another pseudo-democratic institution, adapted as a tool for authoritarian consolidation.

Although the number of works aimed at understanding this phenomenon is increasing, the research agenda is far from being complete. This paper, first, summarizes what we know and do not know about e-participation in authoritarian contexts, and second, outlines several prospects for further research. In this regards, the author considers e-participation as a policy, institution and process.

As a policy, e-participation is the result of the global innovation diffusion and policy learning. The most likely recipient of this innovation among non-democracies is a regime dependent upon internal and external legitimation, as well as having sufficient state potential for reforms. Quite often, e-participation becomes a window-dressing for a repressive Internet-policy and does not go beyond websites.

At the same time, e-participation can become a full-fledged institution of authoritarian consolidation, performing the same functions as other institutions, such as information gathering and monitoring the elites. For this, online mechanisms must have a certain institutional design and manipulation menu. It eventually helps dictators to channel Internet protests into the spaces that are fully controlled by the government.

E-participation in non-democracies as a process remains an underexplored issue. The evidence prove that the use of such mechanisms indeed makes citizens consider the government to be more legitimate. However, it is to be further explained who, why and with what result is engaged into non-democratic e-participation.

The author argues that a stronger integration between comparative authoritarianism and e-participation studies would be beneficial for both areas of research.

Keywords: authoritarianism; e-participation; authoritarian consolidation; policy diffusion; civic participation.