

УДК-32

DOI: 10.17072/2218-1067-2020-2-142-150

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА В ГИБРИДНЫХ РЕЖИМАХ: ОБЗОР ИССЛЕДОВАНИЙ

Юрий Кабанов

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург)

Аннотация

Настоящий обзор систематизирует современные, прежде всего, зарубежные работы, посвященные развитию публичной политики в гибридных и авторитарных режимах, а также взаимодействию граждан, гражданских организаций и власти в процессе принятия политико-управленческих решений. Научный интерес к данной тематике растет, что связано с развитием партиципаторных практик в недемократических странах, и в особенности, в Китае, который является сейчас наиболее популярным объектом анализа. Исследователи отмечают постепенную трансформацию китайской публичной политики, многообразие каналов участия, открытых для граждан, некоммерческих организаций и экспертного сообщества. Это позволяет адаптировать к анализу гибридных режимов уже имеющиеся «западные» теории публичной политики, а также разрабатывать новый концептуальный аппарат. Несмотря на заметный прирост теоретического и эмпирического знания, исследовательской повестке есть куда развиваться. Во-первых, важной проблемой остается выявление институциональных эффектов гражданского участия в публичной политике, соотношение его информационной, легитимационной и имитационной функций в недемократическом контексте. Во-вторых, сохраняет актуальность поиск факторов успешности подобных инициатив и их потенциала как источника стабильности режима и демократизации публичной политики. В обзоре делается попытка сформулировать данные проблемы и обозначить возможные эмпирические пути их решения. В частности, перспективным представляется дальнейшая проверка выработанных на материале Китая моделей и гипотез, как с экстраполяцией на другие кейсы, так и через кросс-национальные сравнительные исследования.

Ключевые слова: публичная политика; гибридный режим; авторитаризм; гражданское участие; гражданское общество; Китай.

Введение

Если говорить о публичной политике в терминах ежедневной реализации политических курсов, у демократических и недемократических режимов довольно много общего: как пишет П. Брукер, «вряд ли есть большая разница между политикой демократий и диктатур в области регулирования дорожного движения или здравоохранения, или между дизайном их аэропортов или канализаций» (Brooker, 2013: 140). Казалось бы, разница в том, кто участвует в разработке этих политических курсов и контролирует их имплементацию, допущены ли к этому процессу граждане и негосударственные акторы. Однако и здесь граница как будто бы стирается. Современные гибридные и авторитарные режимы не уступают демократиям по разнообразию форматов вовлечения граждан в публичную политику: от привычных обращений в органы власти и петиций до консультативных советов и делиберативных площадок. Конечно, их потенциал институционально и тематически ограничен, не предполагает широкой политической повестки и, тем более, демократизации (He, Warren, 2011). Тем не менее, сам факт их появления кажется важным аспектом институционального развития в русле «демократического авторитаризма» (Brancati, 2014), а их роль в трансформации публичной политики и стабильности режима пока недостаточно изучена.

Настоящая статья представляет собой обзор современных, прежде всего, зарубежных исследований, посвященных участию граждан в публичной политике гибридных и авторитарных стран. Тематически обзор ограничен вопросами вовлечения граждан и институтов гражданского общества в процесс разработки и реализации политических курсов, поэтому оставлены за скобками не менее важные вопросы электорального или протестного поведения. Географически многие обсуждаемые

работы посвящены Китаю – наиболее популярному и разработанному кейсу. В статье предпринимается попытка систематизировать знания о функциях гражданского участия в недемократическом контексте, а также о возможностях и ограничениях подобных инициатив. В заключении мы предлагаем возможные пути использования имеющихся наработок для расширения исследовательской повестки.

Трансформации «гибридной» публичной политики

Безусловно, и ранее даже в самых закрытых политических системах наблюдались разнообразные форматы политического участия граждан. С институциональной точки зрения, наиболее приспособленными для этого оказались коммунистические, и шире, однопартийные режимы (Geddes, 1999: 135–136; Böhmelt, 2014: 451–452). Например, в СССР наиболее популярной формой участия стала практика жалоб и обращений в органы власти. Такие обращения, как указывали Бари и Сильвер в исследовании политического участия советских граждан, «затрагивая индивидуальные материальные выгоды, обычно эпизодичны, не требуют многого в смысле кооперативного поведения или межличностного доверия; и маловероятно, что связаны со взглядами индивида на политическую систему, в целом» (Bahry & Silver 1990: 826). Это было удобно и гражданам, и государству. Для первых обращения стали действенным инструментом решения проблем (Богданова, 2006), для вторых – важным источником управленческой информации, причем не только в СССР, но и в других социалистических странах (Dimitrov, 2014a; Dimitrov, 2014b).

Коммунистическое наследие имеет вполне осязаемый эффект и поныне. Обращения остаются наиболее востребованной формой участия российских граждан (Lussier 2011; Henry 2012), а многие инновации (вроде общественного контроля) рассматриваются исследователями как гибрид советских практик и нелиберальных административных реформ (Owen, 2016). Как показал анализ А. Либмана и В. Козлова, для регионов России, где в свое время наблюдалась высокая доля членов КПСС, характерен и более интенсивный «жалобный активизм», что свидетельствует о глубокой «укорененности» данного института в обществе (Libman & Kozlov, 2017).

Однако на глобальном уровне наиболее ярким и многообразным является опыт Китая, где с конца 1980-х гг. взят курс на модернизацию управления по принципу «черпать у масс и нести в массы» (Политическая система..., 1990: 169). Осторожные надежды на демократизацию, связанные поначалу с этой реформой (He, 1994), довольно быстро сменились на более реалистические оценки нововведений как очередного проявления «эластичности» (*resilience*) авторитарного режима (Nathan, 2003).

Несмотря на это, репертуар участия постоянно пополняется все более «демократическими» инновациями, вроде делиберативных площадок и инициативного бюджетирования (He, 2019). При этом это расширение происходит не только за счет индивидуализированных форм участия, но и через подключение к выработке политических курсов негосударственных акторов, вроде НКО (Teets, 2013). Изменения публичной политики носят системный характер, как пишет Ш. Ванг, что приводит к появлению разнообразных моделей установления повестки дня (*agenda-setting*) от более закрытых и государствоцентричных (*модель «закрытой двери», мобилизационная модель*) до более инклюзивных (*модели «внешнего доступа» и «общественного давления»*), вовлекающих широкий круг негосударственных акторов (Wang, 2008). Популярным объектом изучения в этой связи становятся, в частности, экологические НКО. Хотя их возможности по-прежнему сильно ограничены (Li et. al, 2017), исследователи отмечают развитие формальных и неформальных каналов их влияния (Liu, 2019), а также стратегий включения НКО в политико-управленческие процедуры (Froissart, 2019).

Теоретическое осмысление трансформаций публичной политики в Китае происходит по двум основным траекториям. С одной стороны, ученые активно адаптируют и используют объяснительные модели, разработанные ранее на материале демократических стран. Например, помимо концепций *policy advocacy* (Liu, 2019) и *agenda – setting* (Wang, 2008), авторы находят в Китае примеры политико-управленческих сетей (Teets, 2018), а также коалиций поддержки (*advocacy coalitions*). Недавний большой обзор работ, использующих *Advocacy Coalitions Framework* к Китаю, доказывает не только существование подобных коалиций в реальном политическом процессе, но и применимость этой теории к недемократическим странам в целом (Li & Weible, 2019).

С другой стороны, во многом на китайском материале сейчас разрабатывается новый концептуальный аппарат для анализа политического участия в недемократических странах. Развиваются такие понятия, как *отзывчивый* (*responsive*), *консультативный* и *делиберативный авторитаризм*, отражающие разные модели (или стадии) вовлечения граждан в публичную политику

(He & Warren, 2011; Qiaoan & Teets, 2019). Исследователи по-прежнему спорят об определениях, соотношении и содержании этих понятий (Qiaoan & Teets, 2019). Однако эти концепции становятся все более популярными, причем не только для анализа китайского кейса (He, 2014; He & Wagenaar, 2018; Тоефл, 2018).

Хотя Китай остается наиболее изучаемым случаем, он не является единственным. Схожие изменения публичной политики – через участие граждан, НКО или экспертного сообщества – происходят в различных регионах мира: в Юго-Восточной Азии (Jayasuriya & Rodan, 2007), в Африке (Dalmaso, 2018; Ayana et. al, 2018) и на Ближнем Востоке (Alshaikh, 2019), особенно за счет массового внедрения онлайн-технологий (Кабанов, 2018). Появляются и кросс-национальные исследования (Böhmelt, 2014; Beismann, 2016), подтверждающие масштабную диффузию институтов участия и возможность изучения этого процесса в более широком контексте.

Институциональные эффекты гражданского участия

Ключевым направлением исследований авторитарной публичной политики становится поиск институциональных эффектов гражданского участия, которые могут пролить свет на мотивацию автократов к внедрению инноваций (Brancati, 2014). Общим местом исследований является то, что данные трансформации публичной политики не влияют на демократизацию – ни с точки зрения целеполагания, ни с точки зрения последствий (He & Warren, 2011). Поскольку именно государство инициирует многие из каналов участия, то и рассуждения об их значении строятся вокруг задач, которые власть с помощью них решает: получение дополнительной управленческой информации и повышение легитимности режима (He & Warren, 2011; Chen, 2016; Kornreich, 2019).

В этой логике, вместе с жалобами, петициями и мнениями о реформах, власть получает ценную управленческую информацию об обществе и бюрократии (Cai, 2004; Dimitrov, 2015). Это позволяет усилить контроль над местными элитами, при необходимости корректировать политические курсы и, в целом, повышать авторитет центральной власти (Chen, 2016: 15–16). Одновременно с этим наиболее активные граждане попадают под более пристальный надзор властей (Paik, 2018), а сторонники и противники реформы, активно споря и критикуя друг друга, забывают о правящей элите (Chen & Xu, 2017). Все это должно положительно сказываться на качестве управления и работать на повышение легитимности власти, основанной на результатах политики (*performance – based*) (Chen, 2016; Dukalskis & Gerschewski, 2017).

Это справедливо в том случае, если правительство действительно намерено решать проблемы, которые стоят перед современными, необязательно авторитарными правительствами: повышение управляемости (Göbel, 2011) и поиск дополнительных источников легитимности (Gerschewski, 2013). Однако нельзя сбрасывать со счетов и стремление к имитации демократических институтов, работающих скорее на поддержание формальной *процедурной* легитимности власти (von Soest & Grauvogel, 2017). В этом случае возможность «казаться» эффективными и открытыми перевешивает потребность «быть» таковыми, а место управленческих реформ и распределения благ занимает пропаганда и цензура (Chen & Xu, 2017; Guriev & Treisman, 2019).

В этом смысле определение институциональных эффектов гражданского участия, отграничение его информационной, легитимационной и имитационной роли – важный эмпирический вопрос. Определить исследовательскую стратегию, которая помогла бы однозначно на него ответить, сложно. С одной стороны, можно определить значение института участия на уровне «входа» в политическую систему, обращая внимание на те барьеры и издержки, которые мешают получить объективную и полную информацию. Там, где цель сбора достоверных данных является приоритетной, автократы склонны ослаблять контроль и реже прибегать к манипуляциям (Lorentzen, 2014; Ananyev & Poyker, 2018).

Однако это все равно мало что говорит о том, в какой степени мнение граждан и экспертов было учтено при разработке и реализации курса. Это можно было бы измерить на уровне «выхода», однако, определить каузальную связь между гражданским участием и политическими изменениями не всегда представляется возможным. Тем не менее, исследования в данном направлении ведутся. Существующие работы по Китаю пока констатируют довольно большую степень «избирательности» бюрократии при ответе на обращения (Su & Meng, 2016; Chen et. al, 2016; Cai & Zhou, 2019), а учет мнений граждан при корректировке политического курса, как показывает исследование Й. Корнрейча, скорее всего, ограничивается лишь ключевыми – целевыми для данного курса – социальными

группами (Kornreich, 2019). Даже в довольно «технических» вопросах включение институтов гражданского общества и консультативных структур наталкивается на сопротивление авторитарной бюрократической среды и не всегда эффективно (Uldanov, 2019).

Другая важная проблема связана с влиянием гражданского участия на качество управления в целом. До конца неясно, следуют ли за трансформацией публичной политики позитивные изменения институтов, или же они скорее свидетельствуют о неспособности власти решить проблемы в рамках существующих «правил игры», выполняя паллиативную функцию. С одной стороны, как указывает К. Гёбель, отзывчивость режима тесно связана с его консолидацией и укреплением инфраструктурной власти: по мере роста отзывчивости происходит «реформирование институциональной рамки для предотвращения похожих кризисов в будущем» (Goebel & Lambach, 2008: 4). С другой стороны, отмечается, что институты участия, вроде петиций и делиберативных площадок, выполняют в Китае важную функцию как раз потому, что другие институты и правовые механизмы, свойственные демократическим странам, не работают или не существуют (Minzner, 2006; Niu & Wagenaar, 2018).

Барьеры: сопротивление среды и авторитарная модернизация

Даже если авторитарное правительство действительно заинтересовано в результатах общественных дискуссий и деятельности консультационных советов, нет никакой гарантии, что ему в принципе удастся реализовать задуманное. Из изучения китайского опыта следует, что главная проигравшая сторона многих инициатив – местная бюрократия, вынужденная лавировать между гражданами и центральной властью, ограниченными ресурсами и множественными запросами. В конечном счете, именно это часто приводит к «избирательной отзывчивости» (Su & Meng, 2016; Chen et. al, 2016; Cai & Zhou, 2019) и стремлению не передавать информацию дальше: особенно охотно скрываются критические высказывания о местной власти, в то время как у более позитивных обращений шансы быть переданными «наверх» повышаются (Pan & Chen, 2018). В результате центральному правительству удобнее использовать другие, неформальные каналы информации и контроля (Jiang & Wallace, 2017), что снижает значимость гражданского участия.

Еще одна важная проблема заключается в том, что состав участников и характер их высказываний далеко не всегда отражают реальность. Речь идет не только о консультативных структурах, где состав участников определяется заранее, но и об индивидуализированных формах участия. Как уже было сказано, правила «входа» могут играть существенную роль и снижать готовность высказываться критически (Wallin, 2014). Учитывая риск оказаться под более пристальным надзором властей (Paik, 2018), многие граждане скорее воздерживаются от участия, если у них нет достаточных стимулов, вроде необходимости защищать свои экономические интересы (Chen, 2012), или же ресурсов, например связей в органах власти (Tsai & Xu, 2018). Следует не забывать и деятельность других акторов, которые сдерживают гражданское участие в целом или отдельные его проявления. Так, местные китайские СМИ охотно поддерживают деполитизированный активизм, при этом жестко пресекая потенциальную оппозиционную активность (Zhuang et. al, 2017). У. Хёрст и др. выявили довольно неожиданную роль в динамике гражданского участия ветеранских организаций и даже преступных группировок. Первые упрощают решение проблем без подачи коллективных петиций, вторые получают поддержку местных элит и помогают сдерживать потенциальный протест (Hurst et. al, 2014). Все это в конечном счете снижает как ценность получаемой информации, так и эффекты легитимации (Truex, 2017).

Наконец, очевидно, что первоначальный дизайн институтов гражданского участия может быть не реализован по тем же причинам, по которым они, собственно, зачастую и внедряются: неэффективность бюрократии, проблемы имплементации политических курсов и информационная асимметрия между уровнями власти. Учитывая, что подобные реформы нередко внедряются в русле «авторитарной модернизации», отсутствие сопротивления среды и приоритетность данного курса у руководства страны могут играть ключевую роль (Gel'man & Starodubtsev, 2016). Так, исследователи отмечают, что ключевым фактором успешности реформ публичной политики в Китае является *децентрализованный* (или *фрагментированный*) *авторитаризм*: сочетание довольно широкой автономии провинций при жестком контроле центра над выполнением поставленных задач (Yang, 2013; Chen, 2016). Второй, и возможно, ключевой фактор – поддержка местных инициатив на высшем уровне (He & Thøgersen, 2010). Большую роль в этом играют эксперты и кон-

сультанты, оказывающиеся связующим звеном между локальным и национальным уровнем, легитимизируя местные идеи в глазах последнего (Almén, 2016). К сожалению, поддержка центра – крайне нестабильный фактор успешности (Gel'man & Starodubtsev, 2016), и многие исследователи Китая сейчас отмечают негативные изменения, связанные с политикой Си Цзиньпина, рисующие туманные перспективы для дальнейшего вовлечения граждан и НКО в публичную политику (Qiaoan & Teets, 2019; Liu, 2019).

Заключение: дальнейшие шаги

Во многом из-за роста интереса к Китаю за последние годы в международной политической науке произошел заметный прирост эмпирического и теоретического знания о функционировании институтов публичной политики в недемократических странах, и, судя по периодичности выхода публикаций, в настоящее время данная тема переживает настоящий подъем. Предпринимаются успешные попытки как адаптировать «западные» теории, так и разработать новый концептуальный аппарат. Вместе с тем, учитывая обозначенные выше проблемы, сохраняются и исследовательские лакуны, а вопросов пока все еще больше, чем ответов.

С теоретической точки зрения, предметному полю пока не хватает некоторой систематизации знания. Проблематика гражданского участия охватывает множество каналов (от жалоб до консультативных органов) и акторов (от граждан до «фабрик мысли»), которые используют разные стратегии. Из-за этого происходит размытие понятий. Например, под *консультативным авторитаризмом* понимается то деятельность НКО (Teets, 2013; Qiaoan & Teets, 2019), то партиципаторные практики отдельных граждан (He & Wagen, 2011), то голосование в Интернете (Тоерфл, 2018). В этой связи необходимо более точное определение понятий, систематизация практик участия, актуальных для разных стадий «политического цикла» и определение, на каком этапе – от установления повестки дня до оценки политических курсов (Jann & Wegrich, 2007) – такие практики наиболее распространены или эффективны.

Необходимы и дальнейшие эмпирические исследования, связанные как с экстраполяцией полученных на китайском материале теоретических моделей и гипотез, так и со сравнительным кросс-национальным анализом. Для изучения отдельных случаев наиболее перспективными методами исследования представляются экспериментальный дизайн (Chen et. al, 2016) и автоматизированный анализ текстов, петиций и обращений (Cai & Zhou, 2019), позволяющие выявить динамику отзывчивости власти на «обратную связь» от граждан. Экспериментальные исследования (Кононенко, 2015) и работы, посвященные автоматизированному анализу петиций (Porshnev, 2018), уже появляются и применительно к российскому контексту, но пока их не так много.

Кроме того, появляются новые данные, позволяющие проводить количественный кросс-национальный анализ. Одним из источников является проект «World Justice Project», содержащий данные об уровне открытости правительства, о степени участия граждан в публичной политике, а также о развитии механизмов обращений граждан в органы власти¹. Второй важный источник – проект «Varieties of Democracy» (V-Dem), оценивающий, в частности, степень вовлечения граждан в обсуждение и решение вопросов публичной политики, данные которого также уже используются для анализа авторитарных делиберативных практик (Beismann, 2016).

Таким образом, повестке есть, куда расширяться. Публичная политика и гражданское участие становятся важной темой сравнительного авторитаризма, и переход от китайского опыта к изучению других кейсов может стать важным шагом на пути более целостного понимания этого противоречивого феномена.

Финансовая поддержка

Статья подготовлена при поддержке РФФИ, грант № 19-011-00573 «На пути к публичной политике: участие гражданских организаций и экспертного сообщества в процессе принятия политико-управленческих решений в современной России».

¹ URL: <http://data.worldjusticeproject.org/>.

Библиографический список

- Богданова, Е. А. (2006) *Обращения граждан в органы власти как опыт отстаивания своих интересов в условиях позднесоветского общества (1960–1970-е гг.): дис. ... канд. социол. наук.* Санкт-Петербург. [Bogdanova, E. A. (2006) *Citizens' Appeals to Public Authorities as a Practice of Defending Interests in the Conditions of the Late Soviet Society (1960–1970s)* [Obrashcheniya grazhdan v organy vlasti kak opyt otstaivaniya svoikh interesov v usloviyakh pozdnesovetskogo obshchestva (1960–1970-e gody)]. Dis. kand. sotsiol. nauk. St. Petersburg. (In Russ.)].
- Кабанов, Ю. (2018) 'Что скрывается за «фасадом»? Исследовательская программа электронного участия в недемократических странах', *Вестник Пермского университета. Политология*, 3, сс. 50–66. [Kabanov, Ju. (2018) 'What's Beyond the Façade? The Research Program of E-Participation in Non-Democracies' [Chto skryvaetsja za «fasadom»? Issledovatel'skaja programma jelektronnogo uchastija v nedemokraticeskikh stranah], *Vestnik Permskogo universiteta. Politologija*, 3, pp. 50–66. (In Russ.)].
- Конonenко, П. Б. (2015) 'Информационная открытость парламентов субъектов Российской Федерации: экспериментальный анализ', *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения*, 1, сс. 99–110. [Kononenko, P. B. (2015) 'Information Openness of the Parliaments of the Subjects of the Russian Federation: Experimental Analysis' [Informacionnaja otkrytost' parlamentov sub'ektov Rossijskoj Federacii: jeksperimental'nyj analiz], *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija 4: Istorija. Regionovedenie. Mezhduнародnye otnoshenija*, 1, pp. 99–110. (In Russ.)].
- Политическая система КНР (1990). 100 вопросов и ответов. Москва, Издательство политической литературы. [Politicheskaja Sistema KNP (1900). Political System of the PRC (1990). 100 Questions and Answers [100 Voprosov I Otvetov]. Moskva, Izdatel'stvo politicheskoi literature. (In Russ.)].
- Almén, O. (2016) 'Local participatory innovations and experts as political entrepreneurs: The case of China's democracy consultants', *Democratization*, 23(3), 478–497. DOI: 10.1080/13510347.2014.982107.
- Alshaikh, A. A. B. (2019) 'Citizen Participation in Saudi Arabia: A Study of the Ministry of Labour', *Asian Affairs*, 50(1), 112–123. DOI: 10.1080/03068374.2019.1567105.
- Ananyev, M., & Poyker, M. (2018) *Information Acquisition and Projecting Invincibility in Authoritarian Elections*. Available at SSRN. DOI: 10.2139/ssrn.2712064.
- Ayana, A. N., Arts, B., & Wiersum, K. F. (2018) 'How environmental NGOs have influenced decision making in a 'semi-authoritarian' state: The case of forest policy in Ethiopia', *World Development*, 109, 313–322.
- Bahry, D., & Silver, B. D. (1990) 'Soviet citizen participation on the eve of democratization', *American Political Science Review*, 84(3), 821–847. DOI: 10.2307/1962768.
- Beismann, K. (2016) *The Engaged Dictator: A Global Perspective on Deliberative Politics and Stability in Autocracies* (Draft). URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d56609b7-2997-4738-9ed2-73b959d0bf1a.pdf>.
- Böhmelt, T. (2014) 'Political opportunity structures in dictatorships? Explaining ENGO existence in autocratic regimes', *The Journal of Environment & Development*, 23(4), 446–471. DOI: 10.1177/1070496514536396.
- Brancati, D. (2014) 'Democratic authoritarianism: Origins and effects', *Annual Review of Political Science*, 17, 313–326. DOI: 10.1146/annurev-polisci-052013-115248.
- Brooker, P. (2013) *Non-democratic regimes*. Macmillan International Higher Education.
- Cai, Y. (2004) 'Managed participation in China', *Political Science Quarterly*, 119(3), 425–452. DOI: 10.2307/20202390.
- Cai, Y., & Zhou, T. (2019) 'Online Political Participation in China: Local Government and Differentiated Response', *The China Quarterly*, 1–22. DOI: 10.1017/S0305741019000055.
- Chen, J. (2012) 'Who participates in collective petitions in rural China?', *Journal of Chinese Political Science*, 17(3), 251–268. DOI: 10.1007/s11366-012-9201-7.

- Chen, J. (2016) *Useful Complaints: How petitions assist decentralized authoritarianism in China*. Rowman & Littlefield.
- Chen, J., & Xu, Y. (2017) 'Information manipulation and reform in authoritarian regimes', *Political Science Research and Methods*, 5(1), 163–178. DOI: 10.1017/psrm.2015.21.
- Chen, J., & Xu, Y. (2017) 'Why do authoritarian regimes allow citizens to voice opinions publicly?', *The Journal of Politics*, 79(3), 792–803. DOI: 10.1086/690303.
- Chen, J., Pan, J., & Xu, Y. (2016) 'Sources of authoritarian responsiveness: A field experiment in China', *American Journal of Political Science*, 60(2), 383–400. DOI: 10.1111/ajps.12207.
- Dalmasso, E. (2018) 'Participation without representation: Moroccans abroad at a time of unstable authoritarian rule', *Globalizations*, 15(2), 198–214. DOI: 10.1080/14747731.2017.1396713.
- Dimitrov, M. K. (2014a) 'Tracking public opinion under authoritarianism', *Russian History*, 41(3), 329–353.
- Dimitrov, M. K. (2014b) 'What the party wanted to know: Citizen complaints as a "barometer of public opinion" in communist Bulgaria', *East European Politics and Societies*, 28(2), 271–295. DOI: 10.1177/088325413506933.
- Dimitrov, M. K. (2015) 'Internal government assessments of the quality of governance in China', *Studies in Comparative International Development*, 50(1), 50–72. DOI: 10.1007/s12116-014-9170-2.
- Dukalskis, A., & Gerschewski, J. (2017) 'What autocracies say (and what citizens hear): Proposing four mechanisms of autocratic legitimation', *Contemporary Politics*, 23(3), 251–268. DOI: 10.1080/13569775.2017.1304320.
- Froissart, C. (2019) 'From outsiders to insiders: the rise of China ENGOs as new experts in the law-making process and the building of a technocratic representation', *Journal of Chinese Governance*, 4(3), 207–232. DOI: 10.1080/23812346.2019.1638686.
- Geddes, B. (1999) 'What do we know about democratization after twenty years?', *Annual review of political science*, 2(1), 115–144. DOI: 10.1146/annurev.polisci.2.1.115.
- Gel'man, V., & Starodubtsev, A. (2016) 'Opportunities and constraints of authoritarian modernisation: Russian policy reforms in the 2000-s.', *Europe-Asia Studies*, 68(1), 97–117. DOI: 10.1080/09668136.2015.1113232.
- Gerschewski, J. (2013) 'The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes', *Democratization*, 20(1), 13–38. DOI: 10.1080/13510347.2013.738860.
- Göbel, C. (2011) 'Authoritarian consolidation', *European political science*, 10(2), 176–190. DOI: 10.1057/eps.2010.47.
- Goebel, C., & Lambach, D. (2008) 'Charting the Dark Side of the Moon: Regime Responsiveness, Authoritarian Consolidation and the (In-) Stability of Authoritarian Regimes', paper prepared for the ECPR panel "Challenges to Comparative Politics", IPSA World Congress of Political Science, Santiago de Chile, July 12–15.
- Guriev, S., & Treisman, D. (2019) 'Informational autocrats', *Journal of Economic Perspectives*, 33(4), 100–127. DOI: 10.1257/jep.33.4.100.
- He, B. (1994) 'Dual roles of semi-civil society in Chinese democratisation', *Australian Journal of Political Science*, 29:1, 154–171, DOI: 10.1080/00323269408402285.
- He, B. (2014) 'Deliberative culture and politics: The persistence of authoritarian deliberation in China', *Political Theory*, 42(1), 58–81. DOI: 10.1177/0090591713509251.
- He, B. (2019) 'Deliberative participatory budgeting: A case study of Zeguo Town in China', *Public Administration and Development*, 39(3), 144–153. DOI: 10.1002/pad.1853.
- He, B., & Thøgersen, S. (2010) 'Giving the people a voice? Experiments with consultative authoritarian institutions in China', *Journal of Contemporary China*, 19(66), 675–692. DOI: 10.1080/10670564.2010.485404.
- He, B., & Wagenaar, H. (2018) 'Authoritarian deliberation revisited', *Japanese Journal of Political Science*, 19(4), 622–629. DOI: 10.1017/S1468109918000257.
- He, B., & Warren, M. E. (2011) 'Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development', *Perspectives on politics*, 9(2), 269–289. DOI: 10.1017/S1537592711000892.
- Henry, L. A. (2012) 'Complaint-making as political participation in contemporary Russia', *Communist and Post-Communist Studies*,

- 45(3–4), 243–254. DOI: 10.1016/j.post-comstud.2012.06.010.
- Hurst, W., Liu, M., Liu, Y., & Tao, R. (2014) 'Reassessing collective petitioning in rural China: civic engagement, extra-state violence, and regional variation', *Comparative Politics*, 46(4), 459–482. DOI: 10.5129/001041514812522798.
- Jann, W., Wegrich, K. (2007) 'Theories of the Policy Cycle', in: Fischer, F., Miller, G. S., Sidney, M. S. (Eds). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. New York: CRC Press, 43–63.
- Jayasuriya, K., & Rodan, G. (2007) 'Beyond hybrid regimes: more participation, less contestation in Southeast Asia', *Democratization*, 14(5), 773–794.
- Jiang, J., & Wallace, J. (2017) *Informal institutions and authoritarian information systems: Theory and evidence from China*. Available at SSRN 2992165. DOI: 10.2139/ssrn.2992165.
- Kornreich, Y. (2019) 'Authoritarian responsiveness: Online consultation with "issue publics" in China', *Governance*, 32(3), 547–564. DOI: 10.1111/gove.12393.
- Li, H., Lo, C. W. H., & Tang, S. Y. (2017) 'Non-profit policy advocacy under authoritarianism', *Public Administration Review*, 77(1), 103–117.
- Li, W., & Weible, C. M. (2019) 'China's Policy Processes and the Advocacy Coalition Framework', *Policy Studies Journal*. DOI: 10.1111/psj.12369.
- Libman, A., & Kozlov, V. (2017) 'The legacy of compliant activism in autocracies: post-Communist experience', *Contemporary Politics*, 23(2), 195–213. DOI: /10.1080/13569775.2016.1206275.
- Liu, D. (2018) 'Advocacy channels and political resource dependence in authoritarianism: Nongovernmental organizations and environmental policies in China', *Governance*. DOI: 10.1111/gove.12431.
- Lorentzen, P. (2014) 'China's strategic censorship', *American Journal of Political Science*, 58(2), 402–414. DOI: 10.1111/ajps.12065.
- Lussier, D. N. (2011) 'Contacting and complaining: political participation and the failure of democracy In Russia', *Post-Soviet Affairs*, 27(3), 289–325. DOI: 10.2747/1060-586X.27.3.289.
- Minzner, C. F. (2006) 'Xinfang: an alternative to formal Chinese legal institutions', *Stan. J., Int'l L.*, 42, 103.
- Nathan, A. (2003) 'China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience', *Journal of Democracy*, 14 (1), 6–17. DOI: 10.1353/jod.2003.0019.
- Niu, P., & Wagenaar, H. (2018) 'The limits of authoritarian rule: policy making and deliberation in urban village regeneration in China', *Japanese Journal of Political Science*, 19(4), 678–693. DOI: 10.1017/S1468109918000294.
- Owen, C. (2016) 'A genealogy of kontrol' in Russia: From Leninist to neoliberal governance', *Slavic Review*, 75(2), 331–353. DOI: 10.5612/slavicreview.75.2.331.
- Paik, W. (2018) 'The Institution of Petition and Authoritarian Social Control in Contemporary China', *Issues & Studies*, 54(02), 1850005. DOI: 10.1142/S1013251118500054.
- Pan, J., & Chen, K. (2018) 'Concealing Corruption: How Chinese Officials Distort Upward Reporting of Online Grievances', *American Political Science Review*, 112(3), 602–620. DOI: 10.1017/S0003055418000205.
- Porshnev, A. (2018) 'Success Factors of Electronic Petitions at Russian Public Initiative Project: The Role of Informativeness, Topic and Lexical Information', in: *International Conference on Social Informatics* (pp. 243–250). Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-01159-8_23.
- Qiaoan, R., & Teets, J. C. (2019) 'Responsive Authoritarianism in China--a Review of Responsiveness in Xi and Hu Administrations', *Journal of Chinese Political Science*, 1–15. DOI: 10.1007/s11366-019-09640-z.
- Su, Z., & Meng, T. (2016) 'Selective responsiveness: Online public demands and government responsiveness in authoritarian China', *Social science research*, 59, 52–67. DOI: S0049089X16302071.
- Teets, J. (2018) 'The power of policy networks in authoritarian regimes: Changing environmental policy in China', *Governance*, 31(1), 125–141.
- Teets, J. C. (2013) 'Let many civil societies bloom: The rise of consultative authoritarianism in China', *The China Quarterly*, 213, 19–38. DOI: 10.1017/S0305741012001269.
- Toepfl, F. (2018) 'Innovating consultative authoritarianism: Internet votes as a novel digital tool to stabilize non-democratic rule in Russia', *New media & society*, 20(3), 956–972. DOI: 10.1177/1461444816675444.

- Truex, R. (2017) 'Consultative authoritarianism and its limits', *Comparative political studies*, 50(3), 329–361. DOI: 10.1177/0010414014534196.
- Tsai, L. L., & Xu, Y. (2018) 'Outspoken insiders: Political connections and citizen participation in authoritarian China', *Political Behavior*, 40(3), 629–657. DOI: 10.1007/s11366-012-9201-7.
- Uldanov, A. (2019) 'Policy advice in an authoritarian environment: urban transport policies in Moscow and Beijing (2010–2017)', *Policy Studies*, 1–17. DOI: 10.1080/01442872.2019.1581158.
- von Soest, C., & Grauvogel, J. (2017) 'Identity, procedures and performance: how authoritarian regimes legitimize their rule', *Contemporary Politics*, 23(3), 287–305. DOI: 10.1080/13569775.2017.1304319.
- Wallin, P. (2014) *Authoritarian collaboration: Unexpected effects of open government initiatives in China* (Doctoral dissertation, Linnaeus University Press).
- Wang, S. (2008) 'Changing models of China's policy agenda setting', *Modern China*, 34(1), 56–87. DOI: 10.1177/0097700407308169.
- Yang, Z. (2013) 'Fragmented authoritarianism—the facilitator behind the Chinese reform miracle: A case study in central China', *China Journal of Social Work*, 6(1), 4–13. DOI: 10.1080/17525098.2013.766622.
- Zhuang, M., Zhang, X., & Morgan, S. L. (2018) 'Citizen–media interaction in China's local participatory reform: a contingent participation model', *Journal of Contemporary China*, 27(109), 120–136. DOI: 10.1080/10670564.2017.1363025.

Информация об авторе

Кабанов Юрий Андреевич – старший преподаватель департамента прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург). E-mail: ykabanov@hse.ru (ORCID: 0000-0002-4011-2010. ResearcherID: L-7012-2015).

Статья принята к печати: 15.04.2020

PUBLIC POLICY IN HYBRID REGIMES: A REVIEW

Yu. A. Kabanov

National Research University "Higher School of Economics" (Saint Petersburg)

Abstract

This review systemizes contemporary, mostly foreign, academic literature, devoted to the development of public policy in hybrid and authoritarian regimes, as well as to the interaction of citizens, civic associations and authorities within the process of public policy-making. The academic interest in this topic is growing, mostly due to the development of participatory practices in non-democracies, especially in China, which is now becoming a popular object of analysis. The researchers emphasize the constant transformation of the Chinese public policy and a variety of participation channels, open for citizens, non-profit organizations and expert communities. It gives an opportunity to adapt existing Western theories to the analysis of hybrid regimes, as well as to develop a new conceptual apparatus. Despite the significant growth of theoretical and empirical knowledge on that topic, the research agenda still has some avenues for development. Firstly, an important issue is the analysis of institutional effects of citizen participation, the interrelation of its information, legitimation and imitation functions in a non-democratic context. Secondly, it is also relevant to study the success factors of such initiatives, and their potential both as a source of regime stability and public policy democratization. In the review we attempt to formulate these problems and possible empirical ways to deal with them. In particular, a promising step could be the application of models and hypotheses, derived from the Chinese case, to other countries, as well as to cross-national comparative studies.

Keywords: public policy; hybrid regime; authoritarianism; citizen participation; civil society; China.