

Е.С. СЕМУШКИНА*

**ДИФфуЗИЯ ПОЛИТИКИ В МНОГОУРОВНЕВЫХ
ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ:
КАК РАСПРОСТРАНЯЮТСЯ ПОЛИТИЧЕСКИЕ
ИННОВАЦИИ МЕЖДУ ИЕРАРХИЧЕСКИМИ
ЮРИСДИКЦИЯМИ**

Аннотация. Данная статья представляет собой систематический аналитический обзор исследований, посвященных анализу моделей распространения политических инноваций в многоуровневых политических системах и основных механизмов распространения политики между иерархическими юрисдикциями. Особое внимание уделяется изменению эффектов распространения политических инноваций в контексте трансформации современного поля политической науки и переключению внимания исследователей к системам многоуровневого управления с участием нетрадиционных акторов (*multilevel governance*). В работе представлен обзор двух основных подходов к теоретической концептуализации процесса распространения политических инноваций – диффузии политики (*policy diffusion*) и политического трансфера (*policy transfer*). В первой части исследования рассматривается эволюция указанных теоретических моделей и соответствующих им основных механизмов диффузии. Во второй части исследования определяются ключевые детерминанты диффузии политики – структурные, институциональные и агентские характеристики, дается описание основных каузальных механизмов данных детерминант. Особое внимание уделяется феномену вертикальной диффузии (*vertical diffusion*) политических инноваций. Заключительная часть статьи посвящена сравнению моделей диффузии политики в западном и незападном политических контекстах на примере сравнительного анализа распространения политических инноваций в многоуровневых политических системах Китая и США.

* Семушкина Екатерина Сергеевна, старший преподаватель департамента политологии и международных отношений, стажер-исследователь Лаборатории урбанистических исследований, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: katerina.semushkina@gmail.com

Ключевые слова: диффузия политики; политический перенос; политические инновации; горизонтальная диффузия; вертикальная диффузия; нисходящая диффузия; восходящая диффузия; многоуровневые политические системы; федерализм; децентрализация.

Для цитирования: Семушкина Е.С. Диффузия политики в многоуровневых политических системах: как распространяются политические инновации между иерархическими юрисдикциями // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 62–83. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.03>

Исследования диффузии политики долгое время занимают значимое место в политической науке, и интерес к ним продолжает расти. Это связано с универсальностью аналитической модели диффузии, применимой к большинству современных обществ. Первое поколение исследований диффузии политики было сосредоточено на анализе процессов распространения политических курсов¹ и знаний о них между равноуровневыми административно-территориальными единицами (политическими юрисдикциями). В то же время современные исследования все чаще обращаются к анализу эффектов диффузии политики в разноуровневых политических юрисдикциях², что отражает общий тренд в сторону понимания государственного управления как сложного процесса, включающего взаимодействие между различными уровнями власти и участием как государственных, так и негосударственных акторов.

В данной статье предпринимается попытка оценить современное состояние проблемного поля исследований диффузии политики, а также систематизировать существующие представления о различных эффектах распространения политических инноваций в многоуровневых политических системах. Статья состоит из трех разделов. В первой части мы описываем концептуальную и методологическую эволюцию понятия диффузии политики и ее основных механизмов, рассматривая их в контексте усложнения струк-

¹ В статье автор рассматривает термины «политика», «государственная политика», «политическая программа» как синонимичные понятия, описывающие набор мер, предпринимаемых органами власти для достижения определенных целей государственного управления (policy).

² В статье под терминами «политическая юрисдикция» и «юрисдикция» (jurisdiction) понимается область, в пределах которой определенные политические органы или учреждения имеют власть и полномочия для принятия решений, установления законов и регулирования поведения членов сообщества. Данное понятие охватывает различные иерархические уровни управления, такие как локальные, региональные, национальные и наднациональные юрисдикции.

тур управления. Во второй части будут рассмотрены особенности функционирования основных элементов диффузии политики в многоуровневых политических системах. В третьей части дано описание практическим последствиям вертикальной диффузии политических инноваций в многоуровневых политических системах на примере исследований США и Китая.

Диффузия политики как объект исследований в политической науке

Наиболее распространенное определение феномена социальной диффузии было предложено Эвереттом Роджерсом, определившим его как «процесс, посредством которого инновация передается по определенным каналам с течением времени между членами социальной системы» [Rogers, 1983, p. 5]. Ключевым элементом модели диффузии является инновация. В контексте политической науки «политическая инновация» – это любая политическая программа, являющаяся новой для адаптирующих ее юрисдикций [Walker, 1969, p. 881]. Таким образом, диффузия политики – это концептуальная модель, описывающая «политический выбор одного правительства, на который влияет выбор других правительств» [Shipan, 2012, p. 1].

Проблему неоднородности в распространении политических инноваций первыми заметили ученые, занимавшиеся исследованиями американского регионализма. Эти исследования подчеркивали влияние региональной кластеризации и географических эффектов «перелива знаний» в процессе диффузии политики между американскими штатами [Walker, 1969; Foster, 1978]. Другими детерминантами диффузии рассматривались социальные связи: чем сильнее формальные и неформальные связи между участниками разработки политики в различных юрисдикциях, тем вероятнее распространение инноваций между этими штатами [Gray, 1973].

Сильным методологическим ограничением первого поколения исследований диффузии политики долгое время являлась невозможность содержательного анализа взаимодействия между эндогенными характеристиками юрисдикций и экзогенным влиянием на них опыта адаптации политических программ в других юрисдикций [Berry, Berry, 1990]. Развитие количественных методов, включая анализ времени наступления событий (*Event History Analysis*) и пространственно-сетевые модели, помогло переосмыслить роль

географических детерминант в объяснении диффузии политики с учетом их иерархической структуры и пространственной взаимозависимости [Boushey, 2010; Mitchell, 2017]. Наряду с «географическим соседством» все большее внимание исследователи начали уделять «идеологическому соседству» [Mallinson, 2021].

Другая традиция изучения процесса распространения политических инноваций смещает акцент со структуроцентричного подхода американских регионалистов на агентные характеристики. В фокусе данного подхода – феномен политического переноса (*policy transfer*), конвергенции политических курсов, идей и норм [Bennett, 1991] и акторы, содействующие этим процессам. Концепция политического переноса, близкая по смыслу диффузии политики, делает упор на осознанную передачу знаний о политике, а также на механизмах и институтах, способствующих переносу знаний [Dolowitz, Marsh, 1996, p. 344]. Перенос может быть как принудительным – под давлением предписаний международных организаций [Mosley, Harrigan, Toye, 1995], доминирующих идей и норм [Simmons, Dobbin, Garrett, 2006], так и добровольным, когда правительства целенаправленно заимствуют чужой опыт, извлекая уроки (*lesson-drawing*) о предыдущих успехах и неудачах в адаптации политических программ [Rose, 1991; May, 1992]. В этом заключается еще одно концептуальное различие между исследовательскими традициями – сторонники последнего подхода чаще не относят случаи принудительного принятия юрисдикциями политических инноваций к примерам диффузии политики [Dobbin, Simmons, Garrett, 2007, p. 454].

Несмотря на некоторые методологические и семантические различия описанных подходов, в современной литературе выделяются четыре основных механизма распространения политики: принуждение (*coercion*), эмуляция (*emulation*), конкуренция (*competition*) и обучение (*learning*) [Bennett, Howlett, 1992; Shipan, Volden, 2008]. Ниже мы кратко рассмотрим каждый из перечисленных механизмов.

Механизм принуждения описывает случаи принятия новых норм и программ под давлением вышестоящих юрисдикций. Фрэнк Доббин выделяет три характеристики принуждения: обусловленность (*conditionality*), политическое лидерство и доминирующие идеи [Dobbin, Simmons, Garrett, 2007, p. 455–457]. Обусловленность позволяет различать прямое принуждение (в рамках административной подчиненности) от опосредованного принуждения, при котором юрисдикция формально независима, но вынуждена адаптировать политику под внешним давлением.

Принуждение может быть инструментальным (федеральные грантовые программы или обязательства перед международными организациями [Derthick, 1970; Mosley, Harrigan, Toye, 1995]) или нормативным – основанным на с доминирующих в социуме идеях (например, описанная Питером Холлом и Ноамом Лупу история распространения кейнсианства как управленческой парадигмы в отдельных государствах [Hall, Lupu, 1989]). Некоторые авторы склонны связывать нормативное принуждение с механизмом эмуляции [Füglister, 2012], что подчеркивает сложность и взаимосвязанность механизмов диффузии. Хотя принуждение по своей природе носит вертикальный характер, его эффекты могут варьироваться в зависимости от уровня и канала распространения – данный вопрос будет рассмотрен в третьей части.

Механизм конкуренции связан с соревнованием между правительствами за разработку эффективной экономической и социальной политики. Конкуренция возможна как между государствами [Cai, Treisman, 2005], так и между субнациональными юрисдикциями внутри отдельной децентрализованной системы [Montinola, Qian, Weingast, 1995]. Обычно конкуренция представляет собой горизонтальную диффузию между равноуровневыми юрисдикциями. Этот механизм связан с моделью «гонки на дно» (*race to the bottom*) – ситуации, при которой конкурирующие юрисдикции снижают стандарты регулирования и налогообложения для привлечения инвестиций и бизнеса из других юрисдикций.

Эмуляция (копирование) политики долгое время рассматривалась основным механизмом диффузии политики. Например, Джек Уолкер рассматривал ее как способ заимствования апробированных решений для снижения рисков и затрат на разработку новой политической программы [Walker, 1969, p. 889]. В более поздних исследованиях копирование трактуется скорее как элемент «символической имитации» – приписывания себе статуса и авторитета юрисдикции, чья программа копируется [Meseguer, 2005, p. 73]. При этом модель отбора лучших практик Уолкера скорее относится к механизму обучения. Оба механизма могут проявляться как в горизонтальной, так и вертикальной диффузии в многоуровневых юрисдикциях.

Таблица 1

Основные тематики и направления исследований диффузии политики

| Механизм диффузии | Направление диффузии | Инструменты диффузии | Ключевые исследования |
|-------------------|--|---|---|
| Конкуренция | Горизонтальная диффузия | <ul style="list-style-type: none"> ○ Конкуренция за снижение стандартов ○ Политика стимулирования конкуренции ○ Налоговые и социальные льготы | [Montinola et al., 1995; Volden, 2002; Cai, Treisman, 2005; Wasserfallen, 2014; Gilardi, Wasserfallen, 2016; Zhu, Zhao, 2018; Guo, Ba, 2020] |
| Эмуляция | Горизонтальная и вертикальная диффузия | <ul style="list-style-type: none"> ○ Копирование лучших практик ○ Символическая имитация и стереотипизация | [Walker, 1969; Berry, Berry, 1990; Mooney, Lee, 1995; Sugiyama, 2007; Shipan, Volden, 2008; Graham et al., 2013; Boushey, 2016; Septio et al., 2019; Pereira, 2022] |
| Обучение | Горизонтальная и вертикальная диффузия | <ul style="list-style-type: none"> ○ Пилотные программы и политические эксперименты ○ Экспертные сообщества и политические сети ○ Группы интересов и политические предприниматели ○ Обмен опытом ○ Адаптация лучших практик; ○ Обучение на политических ошибках | [Gray, 1973; Menzel, Feller, 1977; Lupu, Hall, 1989; May, 1992; Mintrom, 1997; Dolowitz, 1998; Jones, 2001; Balla, 2001; Weyland, 2005; Shipan, Volden, 2006; Douglas et al., 2015; Dolowitz et al., 2019; Mallinson, 2021; Beatty, 2020; Shipan, Volden, 2021] |
| Принуждение | Вертикальная диффузия | <ul style="list-style-type: none"> ○ Федеральные программы, законы и гранты ○ Доминирующие идеи, практики и групповое давление ○ Международная помощь и требования соответствия | [Derthick, 1970; Welch, Thompson, 1980; Mosley et al., 1995; True, Mintrom, 2001; Allen et al., 2004; Daley, Garand, 2005; Simmons et al., 2006; Karch, 2010; McCann et al., 2015; Kern et al., 2023; Garlick, 2023; Li, Wang, 2024] |

Источник: составлено автором.

Основные элементы диффузии политики: акторы и структурно-институциональные характеристики

Модель диффузии политики носит дуалистичный характер, объединяя в себе пространственно-географические и социальные характеристики. В ее основе лежат несколько основных элементов: агенты (акторы) – субъекты, участвующие в распространении политических инноваций, и объекты – инструменты, включая стимулы, ресурсы акторов и каналы распространения инноваций. Однако диффузия не является изолированным процессом: на нее влияют как эндогенные характеристики юрисдикций, адаптирующих политику, так и внешние характеристики политического пространства [Berry, Berry, 2007, p. 232]. В данном разделе рассматриваются основные элементы диффузии и их роль в распространении политики внутри многоуровневых политических систем и между ними.

Основные участники процесса диффузии политики

Актеры играют ключевую роль в процессе диффузии политики: именно их стремление найти внешние решения управленческих задач часто инициирует процесс распространения инноваций. Тем не менее, как было отмечено ранее, в разных исследовательских традициях степень их влияния оценивается по-разному. Так, американские регионалисты отмечают приоритет структурных характеристик юрисдикций, в то время как представители другого подхода акцентируют внимание на акторах как субъектах диффузии и их убеждениях и мотивах. Например, Дэвид Доловитц и Дэвид Марш предлагают пять основных вопросов, ответы на которые помогут исследователям точнее понять природу политического трансфера, и все они в той или иной степени обращаются к анализу акторов и контексту их действий [Dolowitz, Marsh, 2000].

К традиционным агентам диффузии относятся органы власти и непосредственно сами политики и бюрократы. Однако с самого начала отмечалось, что пространство политических инноваций формируется не только традиционными, но и многочисленными нетрадиционными акторами. Последние могут действовать индивидуально (например, политические предприниматели) или объединяться в группы с другими акторами для усиления своих позиций [Mintrom, 1997; True, Mintrom, 2001; Balla, 2001]. К их числу относятся объединения ученых и экспертов [Сунгуров, 2015],

политические сети и политические сообщества в отдельных регионах и государствах [Garrett, Jansa, 2015], а также транснациональные сети, содействующие распространению инноваций на всех административно-территориальных уровнях от локального до наднационального [Stone, 2004; Wallner, 2014].

Акторы могут рассматриваться как рациональные участники политического процесса, выбирающие наилучшие политические альтернативы [Walker, 1969], а также как акторы с ограниченной рациональностью, принимающие решения исходя из идеологических предпочтений, когнитивных искажений и наиболее доступных политических альтернатив [Weyland, 2004], и даже как политические оппортунисты, выбирающие неудачные политические программы по причине дешевизны и легкости их имплементации [Shipan, Volden, 2021].

Наиболее значительное влияние нетрадиционные акторы оказывают на распространение отдельных политических программ, составляющих «глобальную повестку» – экологические инициативы и программы устойчивого развития, программы гендерного равенства и социальной инклюзии [Bush, 2011]. Другим частым сюжетом исследований диффузии политики выступают урбанистические инициативы городов и практики их переноса на локальный уровень внутри страны и за ее пределами [Семенов, Минаева, 2020; Beatty, 2020; Kern, Eckersley, Haupt, 2023].

Таким образом, понимание характеристик акторов, контекста их действий и мотивов значительно влияет на наше понимание природы распространения политики. Увеличение числа нетрадиционных акторов в последние десятилетия заметно повлияло на скорость распространения политических инноваций между иерархическими административными структурами как внутри отдельных стран, так и на наднациональном уровне, заметно расширив географию распространения политики.

Роль структурных и институциональных характеристик юрисдикций в процессе распространения политических инноваций

Как было отмечено ранее, диффузия политики неразрывно связана с пространственными и институциональными характеристиками юрисдикций. Они влияют на то, каким образом и почему начинается процесс поиска внешнего опыта, как отбираются, адаптируются и имплементируются политические альтернативы.

В данной работе под *структурными характеристиками* понимаются особенности юрисдикции, повышающие ее восприимчивость к политическим инновациям, а под *институциональными характеристиками* – формальные и неформальные нормы, регулирующие принятие политических решений в отдельных юрисдикциях. Анализ этих факторов позволяет нам понять, как они формируют действия акторов и упорядочивают инструменты диффузии политики, включая стимулы и ресурсы.

Фрэнсис Стокс Берри и Уильям Берри разделяют детерминанты диффузии на две группы: внутренние (политические, экономические и социальные характеристики юрисдикций) и внешние (диффузионные), отражающие управленческую взаимозависимость (*intergovernmental connectivity*) – подражание политике других юрисдикций [Berry, Berry, 2007, p. 224]. Управленческая взаимозависимость, таким образом, объясняет, почему появление политической программы в одной юрисдикции связано с ее существованием в другой юрисдикции.

Ранние исследования подчеркивали первостепенность пространственно-географических характеристик в адаптации политических программ из соседних юрисдикций. Так, Дэниэл Элазар [Elazar, 1972] утверждал, что принятие программы в близлежащем штате повышает мотивацию к его принятию в соседних штатах. Менее развитые юрисдикции чаще копируют политические программы [Walker, 1969; Shipan, 2008], тогда как более состоятельные юрисдикции реже копируют, имеют больше ресурсов для обучения политике [Shipan, 2012] и иницируют собственные политические программы [Mooney, 2001].

Традиционное понимание структуры пространства через географические характеристики – кластеризацию и расстояние – переосмысливается в современных исследованиях с нескольких позиций. С одной стороны, отмечается, что ранее исследования фокусировались на одномерной пространственной плоскости, упуская из вида иерархические особенности структуры юрисдикций и динамику диффузионных паттернов во времени [Mitchell, 2017]. С другой стороны, пространство определяется как абстрактная материя с набором социальных и культурных характеристик, конструируемых акторами. В условиях усложнения социальных структур, усиления влияния глобальных трендов и вовлечения нетрадиционных участников политического процесса важным становится идеологическая [Mallinson, 2021] и психологическая близость [Rose, 1991].

Кроме того, Берри и Берри [Berry, Berry, 1990] подчеркивают значимость внутренних характеристик юрисдикций, которые, хотя и не связаны напрямую с механизмами диффузии, существенно влияют на нее. К таким детерминантам относится, например, выборность должностных лиц и близость выборов: ожидается, что выборные лица будут более отзывчивы к настроению избирателей и вероятнее адаптируют программу, поддерживаемую электоратом [Walker, 1969; Gilardi, 2010]. Размер правительственного аппарата может прямо коррелировать с его готовностью адаптировать новые политические программы [Walker, 1969], однако важным является управленческий потенциал юрисдикции (*state capacity*) [Shipan, 2012, p. 5]. Важны и личные характеристики акторов: уровень образования политиков и бюрократов [Berry, Berry, 2007, p. 234], их идеологические предпочтения [Gilardi, 2010] и партийная принадлежность [Pereira, 2022]. Влияние оказывает и политический контекст: в федерациях сопротивление новым программам может усиливаться, если на субнациональном уровне доминируют партии, находящиеся в оппозиции к федеральному правительству [Bulman-Pozen, 2014].

Практические эффекты вертикальной диффузии политики в многоуровневых политических системах

В своем исследовании политических заимствований между США и Великобританией Дэвид Доловитц [Dolowitz, 1998] выделил около 30 возможных путей переноса политики, основываясь на пяти административно-территориальных уровнях: международном, национальном, региональном (географические регионы внутри страны), субнациональном (уровень штатов) и локальном. Политика может распространяться как горизонтально – между юрисдикциями одного уровня, так вертикально: сверху вниз – нисходящая диффузия (*top-down diffusion*), и снизу вверх – восходящая диффузия (*bottom-up diffusion*). Несмотря на то что многие исследователи долгое время подчеркивали важность изучения взаимодействия между разными административно-территориальными уровнями, вертикальная диффузия долгое время оставалась на периферии тематических исследований.

Первые исследования вертикальной диффузии были сосредоточены на распространении федеральных программ на уровне американских штатов. Доминирующей моделью выступал механизм

принуждения [Berry, Berry, 2007, p. 231]. Современное состояние исследовательского поля вертикальной диффузии значительно расширилось: помимо нисходящей диффузии, внимание стало уделяться распространению политики между штатами и городами [Mintrom, 1997; Shipan, Volden, 2006], федеральным центром и штатами [Karch, 2007], национальным и субнациональным уровнями нескольких государств [Beatty, 2020], а в некоторых случаях даже между локальными и национальными уровнями, минуя промежуточный субнациональный уровень [Fay et al., 2022].

Далее мы подробнее остановимся на обзоре исследований, посвященных случаям восходящей и нисходящей вертикальной диффузии в двух политических системах – США и Китая.

*США: от «лабораторий демократии»
к «политическим лабораториям»*

Одним из первых, кто обратил внимание на феномен вертикальной восходящей диффузии, стал Майкл Минтром [Mintrom, 1997]. Он выделяет политических предпринимателей в качестве ключевых агентов инноваций на уровне штатов – наиболее активных участников, продвигающих адаптацию политических нововведений. В своем исследовании он обращается к успешным примерам реформирования школьной системы на уровне округов, которые в дальнейшем могли быть адаптированы на уровне штатов. Возможность адаптации зависела не столько от успешности локального опыта, сколько от общественной поддержки и включенности политических предпринимателей в местные профессиональные и политические сети.

Американская система образования достаточно часто становится объектом исследований диффузии политики. Это связано, во-первых, с институциональным разнообразием: в стране существуют государственные, а также частные – как коммерческие, так и некоммерческие – колледжи и университеты. При этом значительная доля образовательных учреждений приходится на частный сектор. Подобная структура формирует высококонкурентную среду, в которой поиск эффективных управленческих решений становится ключевой задачей для университетских управленцев. При этом все образовательные учреждения, независимо от формы собственности и основного источника финансирования, обязаны соблюдать законодательство штатов и федеральные стандарты.

Так, Дэниэл Фэй с соавторами [Fay et al., 2022] рассматривают, как американские вузы адаптируют программы социальной поддержки студентов-ветеранов и выстраивают процесс взаимодействия с чиновниками на федеральном и субнациональном уровнях. Как отмечают исследователи, чаще всего университеты заимствуют программы из более схожих по параметрам учебных заведений, что соответствует логике модели горизонтальной диффузии с доминированием механизмов эмуляции и обучения. В отдельных случаях стремление приблизиться к более авторитетным вузам приводило к заимствованию прочих инклюзивных практик даже вне рамок формальных требований. В то же время ведущие университеты действуют несколько иначе, взаимодействуя напрямую с федеральными чиновниками в вопросах разработки и адаптации программ социальной поддержки студентов-ветеранов, минуя другие университеты и профильные структуры уровня штатов. Предложенная авторами модель диагональной диффузии дает более детализированное представление о том, как согласуется и распространяется политика между государственными и негосударственными структурами с учетом иерархической системы контроля и подотчетности.

Анализируя процесс восходящей диффузии на примере анти-табачной политики в американских муниципалитетах и штатах, Чарльз Шипан и Крейг Волден [Shipan, Volden, 2006] приходят во многом к схожим выводам: роль давления вышестоящих юрисдикций в меньшей степени объясняет процесс распространения политических программ между локальными юрисдикциями и их дальнейшее распространение на уровень штатов. Чаще разработка и принятие муниципальных антитабачных программ происходила под влиянием отдельных политических предпринимателей и групп давления, способных актуализировать проблему и инициировать закон на уровне отдельного муниципалитета. Однако их влияние редко распространялось за пределы собственной юрисдикции и не оказывало значимого воздействия на соседние муниципалитеты и штаты. Появление антитабачного законодательства в других юрисдикциях объясняется скорее эффектом «снежного кома»: по мере того как большинство юрисдикций принимают аналогичные меры, усиливается внешнее опосредованное давление на тех, кто еще не принял подобную программу.

Приведенные примеры показывают, как субнациональные и локальные уровни в децентрализованной системе США выступают в роли своеобразных «лабораторий демократии». Однако приме-

нима ли подобная логика ко всем сферам политики? И какую роль играет давление со стороны федерального центра на распространение инноваций? Чтобы ответить на данные вопросы, далее мы обратимся к случаям диффузии в наукоемких и финансово затратных областях политики, где участие центра особенно заметно.

Дороти Дейли и Джеймс Гаранд [Daley, Garand, 2005] анализируют региональные программы рекультивации биологически опасных отходов, сосредоточив внимание на степени их проработанности, а также на соответствии федеральным стандартам и наличию норм, принятых также в соседних штатах. Исследователи подтверждают, что даже в более затратных отраслях политики для американской системы характерно слабое влияние федерального центра на политику штатов. Более проработанные программы рекультивации чаще встречаются в штатах с большим числом полигонов с биологически опасными отходами, высоким уровнем экономического развития и соседями, реализующими схожие строгие нормы. При этом влияние НПО и профессиональных сообществ на распространение подобных программ оказалось несущественным.

Анализируя влияние федерального правительства на регулирование эмбриональных исследований в штатах, Эндрю Карч [Karch, 2010] предложил обращать внимание на «мягкие» инструменты давления федерального центра – формирование и поддержание повестки дня. Исследование показало, что фактор соседства практически не влиял на появление регионального законодательства, тогда как повестка, задаваемая центром, стимулировала рост инициатив по ужесточению или либерализации существующих законов. Различия объясняются внутренними характеристиками: штаты с большей долей католического населения чаще ужесточали нормы, а штаты с развитой исследовательской инфраструктурой реже вводили новые ограничения.

Таким образом, в условиях децентрализованной американской системы формирование повестки дня становится важным механизмом мягкого принуждения со стороны федерального центра. Развивая данную идею, Алекс Гарлик [Garlick, 2022] анализирует, как повестка дня, формулируемая на уровне отдельных штатов, влияет на восходящую диффузию – вертикальное распространение инициатив снизу вверх. Он обращает внимание на феномен «сигнальных» законопроектов, цель которых – обозначить региональные проблемы на федеральном уровне, а не добиться непосредственной имплементации инициатив. При этом наиболее отзывчивым к таким законопроектам являются республиканские

конгрессмены. Автор объясняет это совокупностью двух факторов – идеологической предрасположенности политиков и более развитой сети партийных лоббистских групп [Garlick, 2022].

Несмотря на это Гарлик приходит к выводу, что восходящая диффузия в американской системе работает слабо. Вместо привычной метафоры штатов как «лабораторий демократии» он предлагает альтернативную модель – «политические лаборатории», фокусирующиеся скорее на выявлении низовых сигналов для поддержания связи с электоратом, но не для поиска и адаптации на федеральном уровне лучших низовых программ и практик.

*Китай: управляемый регионализм
и пространство для авторитарных экспериментов*

Политическая система Китая противоположна американской федеративной системе, обладая жесткой централизованной структурой однопартийного управления и контроля. Однако исследования отмечают парадоксальность китайской модели государственного управления: несмотря на централизованный контроль системы партийными органами, на региональном уровне допускается и поощряется экспериментальная разработка и внедрение политических программ.

Габриелла Монтинола [Montinola et al., 1995] отмечает, что правительства китайских провинций выстраивают экономическую политику вокруг необходимости конкурировать как на мировом рынке, так и внутри страны. Некоторые исследователи характеризуют китайскую систему как де-факто «авторитарный федерализм» с централизованным политическим контролем и децентрализованной социально-экономической политикой в провинциях [Rochlitz, Libman, 2019]. Таким образом, нам кажется интересным рассмотреть, как возникают и распространяются политические инновации в условиях централизованного политического контроля с поощряемой конкуренцией политических программ на уровне китайских провинций.

Характеризуя современную китайскую политическую систему, Юланг Чжан и Сюфэн Чжу отмечают, что политические эксперименты для Китая, как и в других развивающихся странах, являются важным инструментом улучшения существующей системы. В отдельных отраслях политики провинциальные правительства обладают автономией, сопоставимой с децентрализованными

системами [Zhang, Zhu, 2020, p. 1–2]. Анализируя внедрение программ административного лицензирования и развития центров регистрации бизнеса, авторы демонстрируют, как работают механизмы диффузии политики в неконкурентных политических системах и обосновывают применимость данной концепции к западным политиям.

Распространение реформ происходило как горизонтально (между провинциями), так и вертикально (от центра к провинции). При горизонтальной диффузии ключевым фактором является структурное сходство между провинциями, в меньшей степени работает принцип соседства. При этом провинции чаще копируют практики у более развитых регионов либо адаптируют их под свои условия. Более развитые провинции реже копируют программы, что косвенно говорит о конкуренции внутри страны. В отличие от США, для Китая важна нисходящая вертикальная диффузия – поддержка центральной властью отдельных инициатив на местах, тогда как восходящая диффузия менее значима в получившейся модели [Zhang, Zhu, 2020].

Исследование распространения программы «Системы речных начальников» в китайских провинциях подтверждает выводы предыдущей работы. Дэвид Доловитц и Е Сюн [Dolowitz, Xiong, 2024] отмечают, что внедрение системы управления речными водами, впервые появившейся в городе Уси (*Wuxi*) провинции Цзянсу (*Jiangsu*), в соседних муниципалитетах демонстрирует черты горизонтальной диффузии, типичные для конкурентных политических систем [Dolowitz, Xiong, 2024, p. 151]. Копирование программы другими провинциями подчеркивает, что механизмы эмуляции и обучения возможны и в централизованных системах, если в отдельных отраслях политики сохраняется управленческая автономия на низовом уровне. Описанный случай распространения рекомендациями центрального правительства Китая по масштабированию данной программы, хоть и не может быть методологически идентифицирован как пример нисходящей диффузии, но показывает особенность китайской модели диффузии политики – поддержка центральной властью лучших региональных инициатив.

Исследование Сюйфэн Чжу и Хуэй Чжао, посвященное внедрению налоговых льгот на корпоративные пенсионные программы в китайских провинциях, служит хорошим примером распространения экспериментальных инициатив [Zhu, Zhao, 2018]. Китайским провинциям была дана существенная автономия в определении конкретных параметров реформы при существовании

общих рамок программы, заданных центром. Это сочетание централизованного предписания и отсутствия единого шаблона усилило эффект конкуренции между провинциями при разработке и реализации программ. Кроме того, фактор «соседства» оказывал влияние на увеличение размера льгот, что отражает модель «гонки на дно» – типичной для механизма конкуренции.

Как показывают рассмотренные исследования, участие центрального правительства – прямое или косвенное – играет ключевую роль в распространении инноваций в Китае. В демократических системах федеральные политики нередко опираются на низовые инициативы для лучшего понимания настроений электората. В случае Китая, усиление поддержки отдельных инициатив центром приводит к снижению горизонтального давления между регионами: провинциальные чиновники становятся менее отзывчивыми к принимаемым решениям в соседних провинциях при схожем наборе решаемых задач [Guo, Va, 2020].

Другим интересным сюжетом исследований диффузии политики в Китае является анализ карьерных траекторий чиновников и их связь с распространением инноваций между юрисдикциями. Подобная идея не является новой, однако ее изучение в западных системах затруднительно из-за более умеренной мобильности чиновников и избираемых политиков. В Китае же назначения чиновников в другие регионы способствуют формированию сетей распространения инноваций как горизонтально, так и вертикально [Liu, Yi, 2022]. В этом случае кадровая политика становится еще одним способом опосредованного влияния центра на распространение политических инноваций на местах.

Заключение

Представленный обзор охватывает лишь часть обширного и развивающегося поля исследований диффузии политики, отражающего сложность социальных процессов. С момента публикации первого исследования диффузии политики – работы Дж. Уолкера «Диффузия инноваций в американских штатах» – прошло более полувека, и сегодня в исследованиях диффузии политики выделяется по меньшей мере три методологических поколения. Усложнение социальных структур, децентрализация и регионализация политических систем, а также рост числа новых акторов политики требуют переосмысления механизмов формирования и распро-

странения политических идей и инноваций как за пределами равноуровневых юрисдикций в частности, так и за пределами западных политических систем в целом.

Сложно не заметить, что в представленном обзоре присутствует лишь небольшое количество исследований, посвященных диффузии политики и политическому трансферу в России. Сделано это совершенно не намеренно: структурированных политологических исследований того, как взаимосвязано распространяются политические инновации в России, действительно мало. Это можно отчасти объяснить отсутствием управленческой автономии, необходимой для формулирования политической проблемы и поиска альтернатив извне. Однако опыт Китая показывает, что подобные объяснения нередко упрощают и искажают изучаемое социальное поле. Инновации распространяются и в незападных системах, однако контекст и логика работы механизмов диффузии действительно может отличаться от уже имеющихся у нас представлений. Преодоление подобных теоретических и методологических ограничений и расширение исследовательского фокуса представляются наиболее перспективным направлением развития изучения диффузии политики.

E.S. Semushkina*

**Policy diffusion in multi-level political systems:
How political innovations spread across hierarchical jurisdictions**

Abstract. This article is a systematic analytical review of studies analyzing the patterns of policy innovation diffusion in multilevel political systems and the main mechanisms of policy diffusion between hierarchical jurisdictions. Particular attention is paid to the changing effects of policy innovation diffusion in the context of the transformation of the contemporary field of political science and the shift of researchers' attention to multilevel governance systems involving non-traditional actors. The paper provides an overview of two main approaches to the theoretical conceptualization of the process of policy diffusion – policy diffusion and policy transfer. The first part of the study examines the evolution of these theoretical models and the main mechanisms of diffusion that correspond to them. The second part of the study identifies the key determinants of policy diffusion – structural, institutional and agency characteristics, and describes the main causal mechanisms of these determinants. Special attention is paid to the phenomenon of vertical diffusion of policy innovations. The final part of the article is devoted to the comparison of policy

* **Semushkina Ekaterina**, HSE University (Saint Petersburg, Russia), e-mail: katerina.semushkina@gmail.com

diffusion models in Western and non-Western political contexts on the example of a comparative analysis of the policy diffusion in multilevel political systems of China and the United States.

Keywords: policy diffusion; policy transfer; policy innovations; horizontal diffusion; vertical diffusion; top-down diffusion; bottom-up diffusion; multilevel governance; federalism; decentralization.

For citation: Semushkina E.S. Policy diffusion in multi-level political systems: How political innovations spread across hierarchical jurisdictions. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 62–83. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.03>

References

- Allen M.D., Pettus C., Haider-Markel D.P. Making the national local: Specifying the conditions for national government influence on state policymaking. *State politics & policy quarterly*. 2004, Vol. 4, N 3, P. 318–344. DOI: <https://doi.org/10.1177/153244000400400304>
- Balla S. Interstate professional associations and the diffusion of policy innovations. *American politics research*. 2001, Vol. 29, N 3, P. 221–245. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673X01293001>
- Beatty A.L. *Cross-National policy diffusion in states and provinces*. Doctor's degree dissertation. Ann Arbor, 2020, 265 p.
- Bennett C. What is policy convergence and what causes it? *British journal of political science*. 1991, Vol. 21, N 2, P. 215–233. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123400006116>
- Bennett C., Howlett M. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences*. 1992, Vol. 25, N 3, P. 275–294. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00138786>
- Berry F., Berry W. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*. 1990, Vol. 84, N 2, P. 395–415. DOI: <https://doi.org/10.2307/1963526>
- Berry F., Berry W. Innovation and diffusion models in policy research. In: Weible C., Sabatier P. (eds). *Theories of the policy process*. New York: Routledge, 2007, P. 253–297. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429494284>
- Boushey G. Targeted for diffusion? How the use and acceptance of stereotypes shape the diffusion of criminal justice policy innovations in the American states. *American political science review*. 2016, Vol. 110, N 1, P. 198–214. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055415000523>
- Boushey G. *Policy diffusion dynamics in America*. Cambridge: Cambridge university press, 2010, 238 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778834>
- Bulman-Pozen J. Partisan federalism. *Harvard law review*. 2014, Vol. 127, N 4, P. 1077–1146. DOI: <https://www.jstor.org/stable/23741419>
- Bush S. International politics and the spread of quotas for women in legislatures. *International organization*. 2011, Vol. 65, N 1, P. 103–137. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818310000287>
- Cai H., Treisman D. Does competition for capital discipline governments? Decentralization, globalization, and public policy. *American economic review*. 2005, Vol. 95, N 3, P. 817–830. DOI: <https://doi.org/10.1257/0002828054201314>

- Daley D., Garand J. Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989–1998. *American politics research*. 2005, Vol. 33, N 5, P. 615–644. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673X04273416>
- Derthick M. *The influence of federal grants: public assistance in Massachusetts*. Cambridge: Harvard university press, 1970, 285 p.
- Dobbin F., Simmons B., Garrett G. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? *Annual review of sociology*. 2007, Vol. 33, P. 449–472. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>
- Dolowitz D. *Learning from America: policy transfer and the development of the British welfare state*. Liverpool: Liverpool University Press, 1998, 212 p.
- Dolowitz D., Marsh D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*. 2000, Vol. 13, N 1, P. 5–23. DOI: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Dolowitz D., Marsh D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*. 1996, Vol. 44, N 2, P. 343–357. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Dolowitz D., Plugaru R., Saurugger S. The Process of transfer: The micro-influences of power, time and learning. *Public policy and administration*. 2019, Vol. 35, N 4, P. 445–464. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076718822714>
- Dolowitz D., Xiong Y. Policy transfer and the movement of Chinese river chief system. *Asian journal of political science*. 2024, Vol. 32, N 2, P. 138–156. DOI: <https://doi.org/10.1080/02185377.2024.2363186>
- Douglas J., Raudla R., Hartley R. Shifting constellations of actors and their influence on policy diffusion: a study of the diffusion of drug courts. *Policy studies journal*. 2015, Vol. 43, N 4, P. 484–511. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12113>
- Elazar D. *American federalism: A view from the states*. New York: Thomas Y. Crowell Co., 1972, 256 p.
- Fay D., Kinch A., Berry F. Explaining interstate military friendly policy diffusion across U.S. universities: uncovering vertical-diagonal diffusion. *Public management review*. 2022, Vol. 24, N 12, P. 2053–2078. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1960735>
- Foster J. Regionalism and innovation in the American states. *The journal of politics*. 1978, Vol. 40, N 1, P. 179–187. DOI: <https://doi.org/10.2307/2129981>
- Füglister K. Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. *European journal of political research*. 2012, Vol. 51, N 3, P. 316–349. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.02000.x>
- Garrett K., Jansa J. Interest group influence in policy diffusion networks. *State politics & policy quarterly*. 2015, Vol. 15, N 3, P. 387–417. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532440015592776>
- Garlick A. Laboratories of politics: there is bottom-up diffusion of policy attention in the American federal system. *Political research quarterly*. 2023, Vol. 76, N 1, P. 29–43. DOI: <https://doi.org/10.1177/10659129211068059>
- Gilardi F. Who learns from what in policy diffusion processes? *American journal of political science*. 2010, Vol. 54, N 3, P. 650–666. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00452.x>

- Gilardi F., Wasserfallen F. How socialization attenuates tax competition. *British journal of political science*. 2016, N 46 (1), P. 45–65. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123414000246>
- Guo L., Ba Y. Adopt or not and innovation variation: a dynamic comparison study of policy innovation and diffusion mechanisms. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*. 2020, Vol. 22, N 4, P. 298–319. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1603603>
- Gray V. Innovation in the states: A diffusion study. *American political science review*. 1973, Vol. 67, N 4, P. 1174–1185. DOI: <https://doi.org/10.2307/1956539>
- Hall P.A., Lupu N. *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. Princeton: Princeton university press, 1989, 416 p.
- Jones B.D. *Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance*. Chicago: University of Chicago press, 2001, 248 p.
- Karch A. *Democratic laboratories: Policy diffusion among the American states*. Ann Arbor: University of Michigan press, 2007, 288 p. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.206839>
- Karch A. Vertical diffusion and the policy-making process: the politics of embryonic stem cell research. *Political research quarterly*. 2010, Vol. 65, N 1, P. 48–61. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912910385252>
- Kern K., Eckersley P., Haupt W. Diffusion and upscaling of municipal climate mitigation and adaptation strategies in Germany. *Regional environmental change*. 2023, Vol. 23, N 1, P. 23–28. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10113-022-02020-z>
- Mallinson D. Who are your neighbors? The role of ideology and decline of geographic proximity in the diffusion of policy innovations. *Policy studies journal*. 2021, Vol. 49, N 1, P. 67–88. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12351>
- May P. Policy learning and failure. *Journal of public policy*. 1992, Vol. 12, N 4, P. 331–354. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00005602>
- McCann P., Shipan C., Volden C. Top-down federalism: state policy responses to national government discussions. *Publius: the journal of federalism*. 2015, Vol. 45, N 4, P. 495–525. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjv013>
- Menzel D., Feller I. Leadership and interaction patterns in the diffusion of innovations among the American states. *Western political quarterly*. 1977, Vol. 30, N 4, P. 528–536. DOI: <https://doi.org/10.1177/106591297703000407>
- Meseguer C. Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *The annals of the American Academy of political and social science*. 2005, Vol. 598, N 1, P. 67–82. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716204272372>
- Mintrom M. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American journal of political science*. 1997, Vol. 41, N 3, P. 738–770. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111674>
- Mitchell J. Does policy diffusion need space? Spatializing the dynamics of policy diffusion. *Policy studies journal*. 2018, Vol. 46, N 2. P. 424–451. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12226>
- Montinola G., Qian Y., Weingast B.R. Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China. *World politics*. 1995, Vol. 48, N 1, P. 50–81. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.1995.0003>
- Mooney C. Modeling regional effects on state policy diffusion. *Political research quarterly*. 2001, Vol. 54, N 1, P. 103–124. DOI: <https://doi.org/10.1177/106591290105400106>

- Mooney C., Lee M. Legislative morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform. *American journal of political science*. 1995, Vol. 39, N 3, P. 599–627. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111646>
- Mosley P., Harrigan J., Toye J.F. *Aid and power: the World Bank and policy-based lending*. London: Psychology Press, 1995, Vol. 1, 362 p.
- Pereira M. How do public officials learn about policy? A field experiment on policy diffusion. *British journal of political science*. 2022, Vol. 52, N 3, P. 1428–1435. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123420000770>
- Rochlitz M., Libman A. *Federalism in China and Russia: Story of Success and Story of Failure?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, 232 p.
- Rogers E.M. *Diffusion of innovations*. New York: The free press, 1983, 576 p.
- Rose R. What is lesson-drawing? *Journal of public policy*. 1991, Vol. 11, N 1, P. 3–30. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
- Semenov A.V., Minaeva E.Y. Policy transfer in urban governance: the case of strategic urban planning in Russia. *Ars Administrandi*. 2020, Vol. 12, N 1, P. 120–136. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-1-120-136> (In Russ.)
- Shipan C., Volden C. Bottom-up federalism: The diffusion of antimoking policies from US cities to states. *American journal of political science*. 2006, Vol. 50, N 4, P. 825–843. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00218.x>
- Shipan C., Volden C. The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*. 2008, Vol. 52, N 4, P. 840–857. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x>
- Shipan C., Volden C. *Why bad policies spread (and good ones don't)*. Cambridge: Cambridge university press, 2021, 72 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108956123>
- Simmons B., Dobbin F., Garrett G. Introduction: the international diffusion of liberalism. *International organization*. 2006, Vol. 60, N 4, P. 781–810. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818306060267>
- Stone D. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European public policy*. 2004, Vol. 11, N 3, P. 545–566. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760410001694291>
- Sungurov A.Y. *How political innovations emerge: «think tanks» and other mediation institutions*. Moscow: Autonomous non-profit organization «Political encyclopedia publishing house», 2015, 283 p. (In Russ.)
- True J., Mintrom M. Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming. *International studies quarterly*. 2001, Vol. 45, N 1, P. 27–57.
- Volden C. The politics of competitive federalism: A race to the bottom in welfare benefits? *American journal of political science*. 2002, Vol. 46, N 2, P. 352–363. DOI: <https://doi.org/10.2307/3088381>
- Wasserfallen F. Contextual variation in interdependent policy making: The case of tax competition. *European journal of political research*. 2014, Vol. 53, N 4, P. 822–839. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12058>
- Walker J. The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*. 1969, Vol. 63, N 3, P. 880–899. DOI: <https://doi.org/10.2307/1954434>
- Dolowitz D. *Learning from America: policy transfer and the development of the British welfare state*. Liverpool: Liverpool University Press, 1998, 212 p.
- Wallner J. *Learning to School: Federalism and Public Schooling in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2014, 432 p.

- Welch S., Thompson K. The impact of federal incentives on state policy innovation. *American journal of political science*. 1980, Vol. 24, N 4, P. 715–729. DOI: <https://doi.org/10.2307/2110955>.
- Weyland K. *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington: Woodrow Wilson Center* Press, 2005, 320 p.
- Yi H., Liu I. Executive leadership, policy tourism, and policy diffusion among local governments. *Public administration review*. 2022, Vol. 82, N 6, P. 973–1207. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13529>
- Zhang Y., Zhu X. Career cohorts and inter-jurisdictional innovation diffusion: an empirical exploration in China. *International public management journal*. 2020, Vol. 23, N 3, P. 421–441. DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1510449>
- Zhu X., Zhao H. Experimentalist governance with interactive central–local relations: making new pension Policies in China. *Policy studies journal*. 2018, Vol. 49, N 1, P. 13–36. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12254>

Литература на русском языке

- Семенов А.В., Минаева Э.Ю. Заимствования политических курсов в сфере городского управления: анализ стратегического городского планирования в России // *Ars Administrandi*. – 2020. – Т. 12, № 1. – С. 120–136.
- Сунгуров А.Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. – М.: Автономная некоммерческая организация «Издательство «Политическая энциклопедия», 2015. – 283 с.

* Деятельность организации признана нежелательной на территории Российской Федерации.