

**А.А.ТКАЧЕНКО**

Тверской государственный университет

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ИНТЕРЕС – УСКОЛЬЗАЮЩИЙ ДЕТЕРМИНАНТ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ\***

В последние годы понятие “территориальный интерес” (ТИ) становится все более популярным. Из работ экономистов, географов, социологов оно уже проникло в публицистику и в лексикон управленцев-практиков. Задачи территориального управления все чаще связывают с реализацией территориальных интересов, обсуждаются механизмы их защиты. В регионах, в том числе в Тверской области, культивируется идея сплочения населения вокруг общего регионального интереса (Карасев, 1997; Глушков, 1998). Постепенно становится ясно, что без учета территориальных, региональных интересов сегодня уже невозможно ни управлять отдельными территориями, ни строить отношения между территориями разных рангов, ни сотрудничать с “соседями”.

Если вспомнить недавнее прошлое – времена плановой экономики, можно убедиться, что и тогда ТИ не были забыты. Во всех программных экономических документах фигурировал тезис-штамп о необходимости согласования отраслевых и территориальных интересов. Правда, содержание ни тех, ни других при этом практически никогда не раскрывалось. Видимо, предполагалось, что оно и так известно.

Не изменилась ситуация и в наши дни. О ТИ обычно говорят как о чем-то очевидном, само собой разумеющемся, не требующем ни комментариев, ни пояснений.

Налицо явное противоречие: с одной стороны, можно считать общепризнанным, что в современных условиях ТИ стали ведущим фактором регионального развития, с другой – никому не известно, в чем именно эти интересы заключаются, как их можно определить, да и существуют ли они вообще. Ни с научной, ни с практической точки зрения признать такое положение нормаль-

---

\* При поддержке РФФИ, проект № 98-06-80128.

ным нельзя. Невозможно руководствоваться тем, что не известно.

Общее представление о сути ТИ мы попытались дать в двух публикациях (Ткаченко, 1994, 1995). Там же были перечислены (в порядке предположения) и возможные подходы к выявлению интересов конкретных территорий. Представлялось, что остается лишь операционализировать намеченные подходы.

Однако дальнейшая работа над проблемой показала, что степень осмысления категории ТИ остается еще недостаточной. Имеющиеся пробелы методологического и теоретического плана не просто затрудняют, а практически даже не дают возможности приступить к планомерным исследованиям.

В настоящей работе сделана попытка углубить и конкретизировать исследуемое понятие. Для этого определены основные линии теоретико-методологического поиска, соответствующие наиболее сложным и спорным вопросам темы. Таких вопросов на данном этапе выделено шесть.

1. Сущность ТИ, т.е. основной смысл данной категории, определяющий ее специфику. Главный вопрос: в каком случае некоторый интерес может быть отнесен к классу территориальных интересов?

2. Персонификация ТИ: кого можно считать субъектом территориальных интересов?

3. Степень общности: соотношение интересов всей территориальной общности и ее составных частей – групп и/или отдельных жителей.

4. Содержание ТИ: какие именно интересы входят в число территориальных? Постоянен их набор или нет?

5. Объективность: соотношение объективной и субъективной детерминации при формировании ТИ.

6. Территориальные интересы и власть: как соотносятся интересы территории и интересы властных структур?

Относительно сущности ТИ возможно несколько точек зрения, различающихся по широте понимания определения “территориальный”. Самая узкая и, следовательно, самая четкая из них трактует ТИ как интерес к территории – конкретным участкам земной поверхности. В этом случае интерес связан с владе-

нием и/или пользованием территорией. Столкновение таких интересов ведет к территориальным конфликтам, конкуренции за территорию, что имеет место всегда, когда на один участок претендуют два или более субъектов.

Согласно второй точке зрения, территориальными являются любые интересы, имеющие некоторое пространственное содержание. Это интересы, связанные с размещением, территориальными различиями, пространственными отношениями и связями, территориальной структурой или пространственной морфологией.

И, наконец, самая широкая точка зрения относит к территориальным все интересы, затрагивающие какие-либо аспекты регионального развития. В этом случае любая проблема, привязанная к определенной территории, может стать предметом территориального интереса (например, улучшение медицинского обслуживания или своевременная выплата пенсий в конкретном городе или районе).

В принципе каждая из этих точек зрения имеет право на существование и могла бы претендовать на то, чтобы закрепиться в качестве основной, общепринятой. Однако сейчас уже ясно, что чаще всего термин “территориальный интерес” употребляется в третьем, наиболее широком (и, строго говоря, наименее “территориальном”) значении. Ему соответствует и хорошо известное определение ТИ, данное Р.Г.Хузеевым (1990), согласно которому ТИ – это “представления (предпочтения) территории в отношении целей и средств ее социально-экономического развития”. Добавим сюда и эколого-культурное развитие.

Суть вопроса о персонификации, или принадлежности, ТИ связана с тем, что свои интересы как относительно владения или использования территории, так и относительно любых аспектов ее развития могут иметь самые разнообразные субъекты: отдельные люди, разнообразные их группы, всевозможные организации, предприятия и др.

Очевидно, следует различать интересы “территориальные по содержанию”, когда территориален предмет интереса, и интересы “территориальные по принадлежности”, когда территориален субъект интереса. “Территориальный интерес” как понятие

следует употреблять только во втором случае – для обозначения общих интересов жителей определенной территории, т.е. интересов территориальной общности.

Степень общности. Еще В.О.Ключевский в одной из своих статей назвал два принципиально различных подхода к пониманию общего интереса:

- когда общее благо соответствует частному интересу каждого,
- когда для достижения общего интереса надо жертвовать частными интересами отдельных людей, (Ключевский. С.379).

Но если для великого историка это были просто разные способы понимания, соответствующие различному характеру менталитета (по Ключевскому, первый – традиционному древнерусскому, второй, привнесенный Петром I, – государственному), то в настоящее время, если, конечно, придерживаться взгляда, что управление должно строиться в соответствии с интересами населения, этот вопрос имеет не только научное, но и чисто практическое значение. Без его решения нельзя определить ни цели, ни пути развития.

Какие интересы считать общими? Есть ли вообще такие интересы, носителями которых являются все без исключения жители территории? Может быть, следует либо остановиться на интересах “среднестатистического” жителя, либо, наоборот, пытаться “осреднить” интересы разных групп, либо отдать предпочтение интересам наиболее массовой или активной группы?

Самым правильным представляется поиск “универсальных”, т.е. общих для всех жителей интересов. Образно говоря, это как бы “общий множитель”, который будет принят, если не всеми, то большинством жителей, и поэтому может быть вынесен за скобку, в которой останутся разнообразные интересы многочисленных групп и отдельных людей.

Не надо обольщаться: общая часть интересов жителей какой-то территории не так уж велика. Свои интересы у возрастных, социально-профессиональных, имущественных, этнокультурных, конфессиональных и других групп. Территориальные интересы не могут вобрать в себя все эти, часто не только не совпадающие, но и прямо противоположные интересы.

Принятие решений представителями власти всегда есть процесс уравнивания интересов, когда степень удовлетворения чьих-то интересов повышается, а чьих-то понижается. При этом совсем не всегда верх берут интересы большинства, наоборот, чем шире социальная база, тем труднее сплотиться носителям интереса. Успех чаще сопутствует так называемым “группам специальных интересов” (Якобсон, 1995), состоящим из немногих, четко осознающих свой интерес субъектов, которые согласованно действуют для его достижения. Такие группы путем лоббирования в основном и добиваются желаемых результатов. Похоже, это правило упускают из вида те, кто пропагандирует идею регионального интереса и надеется на сплочение вокруг нее чуть ли не всех жителей области. Не составляет труда определить самый насущный интерес жителей одной деревни, можно надеяться найти общую часть в интересах жителей города, значительно сложнее – в силу различий в условиях проживания – определить общие интересы населения области. Их надо тщательно искать, отбирать, а найдя – убеждать жителей в их существовании, постепенно расширяя круг носителей каждого конкретного интереса.

Содержание ТИ. Распространена точка зрения, согласно которой есть некоторый стандартный набор интересов, характерный для любой территориальной общности (во всяком случае в рамках определенного общества). Предполагается, что степень выраженности входящих в него интересов у разных территориальных общностей, в зависимости от конкретных условий, может быть различной, в частности, на разных территориальных уровнях могут преобладать различные виды интересов. Первую попытку перечислить эти “стандартные” интересы сделали Т.И.Заславская и Р.В.Рывкина (1991). При всей привлекательности этой идеи с ней вряд ли можно согласиться. Дело в том, что любой интерес, в том числе и территориальный, – это всегда результат сопоставления своего положения с каким-то другим – реальным или идеальным, когда субъект испытывает неудовлетворенность теми условиями, в которых находится. О стандартном наборе в таком случае говорить, на наш взгляд, нельзя. Но можно составить перечень потенциальных интересов, или тех сфер, к которым могут относиться интересы конкретных территориальных

общностей. Потенциальные интересы – это потребности. Не будучи удовлетворены, они превращаются в интересы.

Модель Заславской и Рывкиной – это скорее перечень таких сфер, а не обязательный набор интересов. С нашими уточнениями и дополнениями в него входят:

- увеличение социально-экономического потенциала территории,
- расширение разнообразия рабочих мест,
- расширение возможностей использования ресурсов территории,
- развитие социальной инфраструктуры,
- повышение внутренней и внешней связности территории,
- улучшение социально-психологического климата, включая порядок и безопасность,
- сохранение природной и культурно-исторической среды.

Наверное, нет ни одной территории, жители которой не были бы заинтересованы в положительных сдвигах по всем перечисленным позициям. Но поскольку нельзя, точнее, бесполезно стремиться сразу ко всему, в качестве приоритетов управления конкретной территорией следует остановиться на одном-двух наиболее насущных или ущемленных интересах. Неизбежен вопрос: что важнее? Самая типичная коллизия – столкновение экономических и экологических интересов. Понятно, что лучше жить в богатом регионе, чем в бедном, лучше в чистом, чем в загрязненном. Но если соединить две эти альтернативы, ситуация перестанет быть очевидной. Действительно, где лучше: в богатом и грязном или в чистом и бедном?

Еще один аспект вопроса о содержании ТИ связан с источниками ресурсов развития. Недостаточно выявить, что нуждается в улучшении, надо определить, откуда взять средства для него. Пополнение бюджета в конечном счете есть главный интерес любой территории (особый вопрос – какой ценой; см. выше о коллизии экономических и экологических интересов). Возможности реализации остальных ТИ находятся в прямой зависимости от него, и здесь – при всей важности факторов общегосударственного значения (законодательной базы, проводимой региональной политики) – неизбежно проявляется региональная дифференциация,

отражающая различия в местных условиях (ЭГП и статусе территории, ее природных ресурсах и материально-технической базе, интеллектуальном потенциале и трудовых навыках населения) и в управленческом искусстве местного руководства.

Учитывая объективное существование территориальных различий и региональной обособленности общественного развития, нельзя однозначно выводить местные интересы из общегосударственных и связывать их реализацию исключительно с действиями центра, как делают некоторые авторы (см., например, “Тверская жизнь”).

Объективность ТИ. Интерес чаще всего рассматривают как единство объективного и субъективного начал. Когда речь идет о ТИ, к объективной детерминации относят различные характеристики территории и ее жителей (экономико-географическое положение, природные условия, хозяйственный профиль и уровень экономического развития, размеры и функции населенных пунктов, экологическую ситуацию, развитие коммуникаций, структуру населения, уровень и качество жизни и др.). Субъективная детерминация включает взгляды и умонастроения населения: что представляется жителям наиболее важным, насущным, решению каких проблем своей территории они склонны придавать перво-степенное значение. Конечно, эти представления формируются под влиянием объективных факторов, но однозначно ими не определяются. Большую роль играют культурные традиции, информированность, социально-психологический климат.

Нередко, исходя из объективных данных, исследователь берется выявлять интересы территории, забывая, что интерес есть представление субъекта, а представление объективным не может быть в принципе. Исследователь в таком случае переносит свои представления на изучаемую территориальную общность. Стать ТИ эти представления могут только в том случае, если удастся убедить население в желательности предлагаемых действий. В противном случае можно говорить только о существовании некоторой проблемы, вскрытой специалистом-экспертом.

Несколько иначе обстоит дело с представлениями управленцев (администрации или законодательной власти). Им деле-

гированы полномочия выражать интересы соответствующей территориальной общности, и пока эти представления не приходят в явное противоречие с мнением большинства населения, их можно считать проявлением ТИ. Однако и здесь говорить об объективности вряд ли следует: после очередных выборов представления о целях и особенно путях развития могут полностью измениться.

Территориальные интересы и власть. Исследуя проблемы ТИ, надо помнить, что свои интересы имеют и различные властные структуры, являющиеся активными и влиятельными участниками процесса регионального развития. Эти интересы складываются из функциональных интересов органов власти и собственных интересов ее представителей. Функциональные интересы отвечают назначению соответствующего субъекта территориального управления, всегда выступающего одновременно в нескольких ипостасях: и как выборный орган (или лицо), ответственный перед своей территориальной общностью, и как элемент управленческой вертикали, в определенной мере подотчетный вышестоящим властям, и как “хозяин региона”, вступающий в разнообразные отношения с соседними и другими территориальными образованиями, и как партнер всевозможных коммерческих, благотворительных и иных организаций.

Собственные интересы власти – это личные и корпоративные интересы ее представителей. В последнем случае представители власти выступают уже как малая социальная группа.

Не вызывает сомнения, что собственные интересы местных властей и интересы населения могут не совпадать, а действия по реализации функциональных интересов могут находиться под влиянием собственных интересов. Качество выполнения властью своих функций зависит от того, чем руководствуются ее представители – собственными интересами или интересами населения, территории. Возникает так называемая “проблема посредника” (Хузеев, 1987), заключающаяся в возможности подмены территориальных интересов своими собственными. Чем вызывается такая подмена? Во-первых, судьба представителей власти и их семей может не быть связана с данной территорией (таких деятелей исстари называют “варягами”). Во-вторых, в карьерных



соображениях интересы территории могут приноситься в жертву каким-то другим интересам. Приносящий такую жертву обычно надеется на более высокое “кресло”, желая перебраться из района в “область”, из областного города – в Москву. В-третьих, на всех уровнях власти очень большую роль играет коррупция.

В связи со сказанным крайне наивными выглядят попытки отождествления ТИ с интересами региональных властей или местного самоуправления /”Тверские ведомости”/. Совершенно права Е.Н.Заборова (1998), утверждающая, что в пределах города “территориальные конфликты реализуют себя через столкновения интересов трех основных групп”: городских властей, различных городских организаций и граждан (населения города).

Подведем итоги наших рассуждений. ТИ – понятие крайне неопределенное, что связано с рядом обстоятельств. Во-первых, каждый вправе по-своему определять сущность этого понятия, во-вторых, отсутствуют методы их выявления, в-третьих, интересы одной и той же территории могут различно трактоваться разными субъектами. Получается, что ТИ – явление почти эфемерное, и попытки их определения близки к поискам черного кота в темной комнате, когда даже не известно, там он или нет. Исходя из этого, некоторые авторы вовсе отрицают целесообразность изучения проблем ТИ.

Наша позиция иная. Недостаточная изученность явления – не повод для отказа от его изучения. Нельзя не учитывать и отмеченную в начале статьи почти всеобщую убежденность в том, что ТИ уже превратились в важнейший фактор регионального развития. Да и много ли в социологии, а тем более в социальной психологии, которым наряду с географией принадлежат представления о ТИ, четких, однозначно определяемых понятий? Это не геометрия и даже не биология.

Признавая бесчисленные сложности, связанные с изучением ТИ, мы считаем, что в настоящее время они представляют собой понятие-допущение. Не умея их четко определить, приходится исходить из предположения, что такие интересы есть, и постоянно стремиться к тому, чтобы приблизиться к их пониманию.

Заниматься сегодня территориальным управлением без представлений об интересах населения бессмысленно. Знания о ТИ в качестве ориентира развития необходимы любой территориальной общности. Другая их функция – стабилизирующая. Как справедливо пишет Л.И.Абалкин (1994), общие интересы “образуют базис гражданского общества, подпитывают политику общего согласия”. Поэтому выявление ТИ из задачи научной, академической превращается в наши дни в одну из насущных задач, стоящих перед всеми органами территориального управления.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абалкин Л.И. В тисках кризиса. М., 1994.
2. Глушков С. Тверской интерес – что это такое?// Тверская жизнь. 1998. 6 февр.
3. Заборова Е.Н. Территориальные конфликты как конфликты интересов //Противоречия территориального управления в современной России: Материалы конф. М., 1998. Т.1.
4. Заславская Т.И., Рывкина Р.В. Социология экономической жизни: Очерки теории. Новосибирск, 1991.
5. Карасев А.В. Анатомия политической власти (региональный аспект). Тверь, 1997.
6. Ключевский В.О. Петр Великий среди своих сотрудников // Соч.: В 9 т. М., 1990. Т.8.
7. Тверская жизнь. 1999. 25 февр.
8. Тверские ведомости. 1998. 13-19 ноябр.
9. Ткаченко А.А. Территориальные интересы как фактор регионального развития (подходы к изучению)// Биполярная территориальная система Москва – Санкт-Петербург: Методологические подходы к изучению. М., 1994.
10. Ткаченко А.А. Территориальная общность в региональном развитии и управлении. Тверь, 1995.
11. Хузеев Р.Г. Теория принятия компромиссных решений (географические аспекты). Казань, 1987.
12. Хузеев Р.Г. Теория принятия компромиссных решений в географии: Автореф. дис. ... д-ра геогр. наук. М., 1990.

13. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник. М., 1995.

**С.И. ЯКОВЛЕВА**

Тверской государственный университет

## **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ\***

### **I. Территориальные интересы: понятие, содержание и виды**

Понятие “интерес” многозначно. Это польза, прибыль, забота и выгода (по В.И. Далю), внимание, занимательность, значительность, нужда, потребности (по С.И. Ожегову). Каждое из этих толкований отражает разные аспекты интересов.

Изучение интересов носит междисциплинарный характер (табл. I). Интересы отдельных людей, социальных групп, предприятий, организаций и отраслей являются предметами изучения социальных наук. Интересы территорий (городов, сельских поселений, административных районов и их групп, областей и др.) и их согласование с интересами представленных на территории отраслей долгое время были прерогативой территориального проектирования (градостроительства, в том числе районной планировки).

С признания необходимости согласования отраслевых и территориальных интересов как важнейшего условия развития территорий началось формирование методологических и методических основ изучения территориальных интересов в социально-экономической географии.

Для социально-экономической географии территориальные интересы (ТИ) - это новое научное понятие и новый

---

\* Работа выполнена при поддержке РФФИ, проект № 98-06-80128.