

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

МЕХАНИЗМ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Е. В. Попов¹, И. П. Челак¹, С. В. Власов²

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (Екатеринбург, Россия)

² Администрация Железнодорожного района города Екатеринбурга (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Актуальность исследования обусловлена сохраняющимся разрывом между стратегическим целеполаганием и практической реализуемостью документов территориального развития в условиях институциональной фрагментированности, проектной разобщенности и многоуровневого публичного управления. В современных муниципальных практиках стратегии нередко носят декларативный характер, не обеспечивая трансляцию стратегических приоритетов в устойчивые проектные решения. Научная новизна исследования заключается в развитии проектного подхода к стратегическому управлению территорией на основе институциональной логики и транзакционного анализа, а также в обосновании проектной деятельности как формы стратегического проектирования территории, интегрированной в процесс стратегического целеполагания и институционального оформления управленческих взаимодействий.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составляют положения институциональной экономической теории и теории транзакционных издержек, концепции проектного и портфельного управления в публичном секторе, а также современные подходы к стратегическому планированию территорий. В работе использованы методы структурно-функционального анализа, стейкхолдер-анализа, институционального моделирования и проектного конфигурирования. Эмпирической базой послужили материалы стратегического и территориального планирования, а также данные мастер-планирования муниципального уровня, позволившие проанализировать механизмы согласования стратегических целей и проектных инициатив.

Результаты и выводы. В результате исследования предложен механизм проектной деятельности в системе стратегического управления территорией, интегрированный в процесс стратегического проектирования и основанный на принципах транзакционного конфигурирования взаимодействий между участниками развития. Механизм включает стратегический, проектно-портфельный, институциональный, ресурсно-финансовый и контрольно-аналитический блоки, обеспечивающие согласование стратегических приоритетов с конфигурацией управленческих транзакций и проектных решений. Показано, что снижение транзакционных издержек выступает не самостоятельной целью, а условием повышения реализуемости стратегических решений и устойчивости проектных портфелей.

Обсуждение. Теоретическая применимость предложенного механизма проиллюстрирована на материалах мастер-плана развития территории Железнодорожного района г. Екатеринбурга, что позволило продемонстрировать возможности транзакционного конфигурирования при формировании портфеля стратегических инициатив. Полученные результаты уточняют представления о роли проектной деятельности в стратегическом управлении муниципальным развитием и расширяют инструментарий институционального анализа территориальных стратегий. Практическая значимость исследования заключается в возможности использования разработанного механизма органами местного самоуправления при разработке и реализации стратегий территориального развития, а также при формировании и управлении портфелями муниципальных проектов.

© Попов Е. В., Челак И. П., Власов С. В.

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Стратегия развития территории, проектная деятельность, транзакционные издержки, транзакционное конфигурирование, портфель проектов, стратегическое управление, территориальное развитие.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда и Правительства Свердловской области № 24-18-20036, <https://rscf.ru/project/24-18-20036/>.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Попов Е. В., Челак И. П., Власов С. В. Механизм проектной деятельности в разработке стратегии развития территории // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 80–98. EDN XIEFUN.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Попов Евгений Васильевич – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66) – *директор Центра социально-экономических исследований*; erorov@mail.ru. SPIN 9980-7417, ORCID 0000-0002-5513-5020.

Челак Игорь Павлович – кандидат экономических наук; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66) – *заместитель директора Центра социально-экономических исследований*; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина – *доцент кафедры гуманитарного образования «Специализированный учебно-научный центр» (СУНЦ УрФУ)*; chelak@mail.ru. SPIN 3281-6437, ORCID 0000-0001-8770-0533.

Власов Семен Васильевич – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66) – *соискатель*; Администрация Железнодорожного района города Екатеринбурга (620027, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мельковская, 7) – *заместитель главы администрации*; i@semenvlasov.ru. SPIN 9531-2642, ORCID 0000-0002-3930-5384.

ВКЛАД АВТОРОВ

Попов Е. В. – осуществил общее научное руководство исследованием, участвовал в формировании концепции и методологической основы исследования, разработке институциональной логики и теоретических положений, связанных с применением транзакционного подхода и проектной деятельности в стратегическом управлении территорией. Принял участие в интерпретации результатов исследования, формулировке научной новизны и выводов, а также в редактировании и финальной доработке текста статьи.

Челак И. П. – принял участие в разработке концепции исследования и методологического инструментария. Участвовал в анализе научной литературы, обосновании проектно-портфельного подхода в системе территориального стратегического управления, а также в подготовке разделов, посвященных методологии и обсуждению результатов исследования.

Власов С. В. – участвовал в разработке концепции исследования, сборе и анализе эмпирических материалов, подготовке и интерпретации кейса мастер-плана развития территории Железнодорожного района города Екатеринбурга. Осуществил разработку и описание механизма проектной деятельности на основе транзакционного конфигурирования, участвовал в написании основных разделов статьи, формулировке научной новизны, формулировке выводов и практических рекомендаций, финальной доработке текста статьи.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Авторы заявляют о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 05.02.2026; рецензия получена 23.06.2026; принята к публикации 30.07.2026.

RESEARCH ARTICLE

A PROJECT-BASED ACTIVITY MECHANISM IN THE TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGY OPERATION

E. V. Popov¹, I. P. Chelak¹, S. V. Vlasov²

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (Yekaterinburg, Russia)

² Administration of the Zheleznodorozhny District of Yekaterinburg (Yekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The relevance of the study is determined by the persistent gap between strategic goal setting and the practical feasibility of territorial development documents under conditions of institutional fragmentation, project disconnection, and multi-level public governance. In contemporary municipal practice, strategies often remain declarative and fail to translate strategic priorities into sustainable project-based solutions. The scientific novelty of the study lies in the development of a project-based approach to territorial strategic management grounded in institutional logic and transaction cost analysis, as well as in substantiating project-based activity as a form of territorial strategic design integrated into the process of strategic goal setting and the institutional structuring of managerial interactions.

Materials and Methods. The methodological framework of the study is based on the principles of institutional economic theory and transaction cost theory, concepts of project and portfolio management in the public sector, and contemporary approaches to territorial strategic planning. The research employs methods of structural-functional analysis, stakeholder analysis, institutional modeling, and project configuration. The empirical basis includes materials of strategic and territorial planning, as well as municipal-level master planning data, which made it possible to analyze mechanisms for aligning strategic goals with project initiatives.

Results and Conclusions. As a result of the study, a project-based activity mechanism within the territorial strategic management system has been proposed, integrated into the strategic design process and grounded in the principles of transactional configuration of interactions among development actors. The mechanism comprises strategic, project and portfolio, institutional, resource and financial, and control and analytical blocks that ensure the alignment of strategic priorities with the configuration of managerial transactions and project decisions. It has been demonstrated that the reduction of transaction costs does not constitute an independent development goal, but rather serves as a condition for enhancing the feasibility of strategic decisions and the sustainability of project portfolios.

Discussion. The theoretical applicability of the proposed mechanism has been illustrated using the materials of the territorial development master plan of the Zheleznodorozhny District of the city of Yekaterinburg, which made it possible to demonstrate the potential of transactional configuration in forming a portfolio of strategic initiatives. The obtained results refine existing views on the role of project-based activity in the strategic management of municipal development and expand the toolkit of institutional analysis of territorial strategies. The practical significance of the study lies in the possibility of applying the developed mechanism by local self-government bodies in the development and implementation of territorial development strategies, as well as in the formation and management of municipal project portfolios.

KEYWORDS

Territorial development strategy, project-based activity, transaction costs, transactional configuration, project portfolio, strategic management, territorial development.

FUNDING

The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation and the Government of the Sverdlovsk Region No. 24-18-20036. <https://rscf.ru/project/24-18-20036/>.

FOR CITATION

Popov, E. V., Chelak, I. P., Vlasov, S. V. (2026) A project-based activity mechanism in the territorial development strategy operation. *Municipality: Economics and Management*, (3), 80–98. <https://elibrary.ru/xiefun>.

AUTHORS' INFORMATION

Evgeny V. Popov – Doctor of Economic Sciences, Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 66) – *Director of the Center for Social and Economic Research*; epopov@mail.ru. SPIN 9980-7417, ORCID 0000-0002-5513-5020.

Igor P. Chelak – Candidate of Economic Sciences; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 66) – *Deputy Director of the Center for Social and Economic Research*; Ural Federal University named after the First President of Russia B. N. Yeltsin – *Associate Professor of the Department of Humanitarian Education «Specialized Educational and Scientific Center» (SUNC UrFU)*; chelak@mail.ru. SPIN 3281-6437, ORCID 0000-0001-8770-0533.

Semyon V. Vlasov – Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 66) – *Academic Degree Applicant*; Administration of the Zheleznodorozhny district of the city of Yekaterinburg (620027, Russia, Yekaterinburg, Melkovskaya St., 7) – *Deputy Head of the District Administration*; i@semenvlasov.ru. SPIN 9531-2642, ORCID 0000-0002-3930-5384.

AUTHORS' CONTRIBUTION

Popov E. V. – provided overall scientific supervision of the study and contributed to the development of the research concept and methodological framework, including the elaboration of institutional logic and theoretical provisions related to the application of the transaction cost approach and project-based activity in territorial strategic management, participated in the interpretation of the research results, the formulation of scientific novelty and conclusions, as well as in the editing and final revision of the manuscript.

Chelak I. P. – contributed to the development of the research concept and methodological toolkit, participated in the analysis of the scientific literature, the justification of the project and portfolio approach within the territorial strategic management system, and the preparation of the sections devoted to the methodology and discussion of the research results.

Vlasov S. V. – contributed to the development of the research concept, the collection and analysis of empirical materials, and the preparation and interpretation of the case study of the territorial development master plan of the Zheleznodorozhny District of the city of Yekaterinburg, responsible for the development and description of the project-based activity mechanism based on transactional configuration and participated in writing the main sections of the article, as well as in formulating conclusions and practical recommendations, the formulation of scientific novelty and final revision of the manuscript.

CONFLICT OF INTEREST

The authors declare no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

All authors declare that they have not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 05.02.2026; reviewed 23.06.2026; accepted for publication 30.07.2026.

Введение

В условиях нарастания социально-экономической дифференциации территорий и усложнения задач муниципального управления возрастает значимость качества разработки стратегий развития территории как основы долгосрочного социально-экономического роста. Вместе с тем в практике стратегического планирования сохраняется устойчивый разрыв между целеполаганием и фактической реализацией стратегических документов [1], что выражается в низкой связности стратегических целей с программно-проектными инструментами и бюджетными механизмами.

Современные подходы к территориальному развитию всё в большей степени опираются на проектные формы организации деятельности [2], позволяющие концентрировать

ресурсы, координировать действия различных стейкхолдеров и обеспечивать измеримость результатов [3]. Однако проектная деятельность в большинстве случаев рассматривается как инструмент реализации уже разработанной стратегии [4], тогда как потенциал проектного подхода как инструмента институционального проектирования на этапе разработки стратегии остается недостаточно раскрытым [5].

Особенно наглядно данная проблема проявляется на уровне территорий, включая муниципальный уровень, где стратегические документы нередко формируются в логике формального соответствия нормативным требованиям, но не трансформируются в устойчивые портфели взаимосвязанных проектов развития. В результате стратегия теряет прикладной управленческий характер и не становится действенным

инструментом координации социально-экономических процессов.

Российская практика муниципального стратегирования подтверждает наличие указанного разрыва между содержанием стратегических документов и механизмами их практической реализации. В современных исследованиях отмечается, что качество документов муниципального стратегического планирования во многом определяется не только полнотой диагностического анализа и корректностью целеполагания, но и наличием процедур вовлечения стейкхолдеров, сценарной проработки, формирования проектных инициатив и механизмов последующего сопровождения стратегии [6]. При этом особое значение приобретает институционализация проектной модели реализации стратегии муниципального образования, включая организацию проектного офиса, формализацию ответственности участников, план-графики, паспорта проектов, мониторинг и инструменты публичной ответственности [7]. Отдельное значение для российских городов имеет развитие практики мастер-планирования, которое позволяет увязывать стратегическое и пространственное планирование, однако требует методического включения в действующую систему муниципального стратегического управления, чтобы избежать дублирования документов и разрыва между стратегическими ориентирами и механизмами их реализации [8].

С учетом этого проектная деятельность в разработке стратегии развития территории должна рассматриваться не только как способ последующей реализации уже принятых решений, но и как механизм предварительной институциональной сборки стратегических приоритетов, участников, ресурсов, процедур согласования и проектных инициатив.

В этой связи возникает необходимость формирования механизма, обеспечивающего интеграцию проектной деятельности в процесс разработки стратегии развития территории, с учетом институциональных особенностей территориального управления и специфики экономических взаимодействий между участниками развития территории.

При этом недостаточное внимание к институциональной организации взаимодействий между участниками стратегического развития и связанным с ними транзакционным издержкам существенно снижает реализуемость стратегических решений.

Разработка стратегии развития территории традиционно включает анализ социально-экономического положения, формирование системы целей и приоритетов [9], определение ключевых направлений развития и инструментов реализации. На уровне территорий, включая муниципальный, данный процесс дополнительно осложняется высокой зависимостью от межбюджетных трансфертов, нормативных ограничений и необходимостью согласования с региональными и федеральными приоритетами.

При этом в стратегических документах часто отсутствует четкая операционализация целей через конкретные управляемые проекты и программы, что снижает управляемость реализации стратегии и затрудняет мониторинг достижения результатов [10].

Проектная деятельность рассматривается как эффективный инструмент концентрации ресурсов и межсекторного взаимодействия [11], обеспечивающий достижение конкретных измеримых результатов в установленные сроки. В контексте территориального развития в ряде исследований проекты рассматриваются как форма институционализации стратегических приоритетов, перевода абстрактные цели в конкретные управленческие решения.

Однако в большинстве исследований проектная деятельность позиционируется преимущественно как механизм реализации стратегии [12], а не как структурообразующий элемент самого процесса стратегического планирования. Это приводит к разрыву между стратегическим целеполаганием и проектным управлением, что снижает согласованность управленческих воздействий и эффективность использования ресурсов.

Реализация стратегии развития территории предполагает сложную систему взаимодействий между органами власти, бизнесом, институтами развития и населением. Эти взаимодействия сопровождаются значительными транзакционными издержками, связанными с согласованием интересов, распределением полномочий, подготовкой документации, проведением закупочных процедур и контролем исполнения обязательств [13].

Игнорирование транзакционного измерения стратегического управления приводит к недооценке институциональных барьеров реализации стратегических решений и формированию нереалистичных программных документов, не учитывающих фактическую сложность организационных взаимодействий.

Несмотря на активное развитие проектного управления в публичном секторе и распространение проектных офисов, в научной литературе и управленческой практике отсутствует целостный механизм проектной деятельности именно в разработке стратегии развития территории, учитывающий структуру транзакций между стейкхолдерами и направленный на снижение транзакционных издержек как условия институциональной реализуемости стратегии уже на этапе стратегического проектирования [14].

Это формирует исследовательский разрыв между стратегическим планированием как процессом целеполагания и проектным управлением как инструментом реализации, что обуславливает необходимость разработки институционально и организационно обоснованного механизма проектной деятельности, интегрированного в процесс

стратегирования территории на основе принципов транзакционного конфигурирования [15].

Материалы и методы

Объектом исследования выступает экономическая экосистема территории, включающая совокупность субъектов социально-экономического развития, институтов публичного управления, инфраструктурных организаций и механизмов межсекторного взаимодействия, формирующих условия реализации стратегии развития территории.

Предметом исследования являются организационно-экономические отношения, возникающие в процессе разработки стратегии развития территории при использовании проектных форм координации деятельности и институциональных механизмов управления транзакциями между стейкхолдерами.

Методологическую основу исследования составляют положения институциональной экономической теории, теории транзакционных издержек¹, концепции проектного управления в публичном секторе, а также системный и функциональный подходы к стратегическому управлению территориальным развитием.

В рамках исследования применяются следующие методы:

- структурно-функциональный анализ при моделировании механизма проектной деятельности;
- институциональный анализ для выявления типов и характеристик транзакций между участниками территориального развития [16];
- стейкхолдер-анализ при определении конфигурации участников проектных взаимодействий [17];
- логико-структурное моделирование при формировании функциональной структуры механизма проектной деятельности в процессе разработки стратегии².

Информационную базу исследования составляют научные публикации, проиндексированные в международных и российских базах данных (ScienceDirect, eLIBRARY), нормативно-правовые акты в сфере стратегического планирования и проектного управления, а также авторские разработки по системе показателей, оценке эффективности и методике реализации стратегии развития территории на основе проектной деятельности.

В методологическом отношении исследование основывается на многоуровневом подходе к анализу процессов стратегического управления территориальным развитием. На философско-методологическом уровне используется

институциональная логика, рассматривающая стратегическое развитие территории как результат взаимодействия формальных и неформальных институтов, а также устойчивых правил координации экономических и управленческих взаимодействий. На общенаучном уровне применяются системный и функциональный подходы, позволяющие рассматривать стратегию развития территории как целостную управляемую систему, включающую взаимосвязанные цели, инструменты, участников и институциональные условия реализации. На прикладном уровне используются методы проектного и портфельного управления, обеспечивающие операционализацию стратегических приоритетов в форме управляемых проектных инициатив.

Выбор теории транзакционных издержек в качестве одного из ключевых методологических оснований исследования обусловлен спецификой территориального стратегического управления, характеризующегося высокой сложностью координации, многообразием участников и значительными издержками согласования управленческих решений. В отличие от подходов, ориентированных преимущественно на результативность или формальное соответствие стратегических документов нормативным требованиям, транзакционный подход позволяет анализировать институциональные условия реализации стратегии, выявлять барьеры взаимодействия между стейкхолдерами и оценивать реализуемость стратегических решений с учетом организационной и институциональной среды территории.

В рамках исследования ключевые категории стратегического управления территорией операционализируются через призму проектной деятельности. Стратегические цели и приоритеты рассматриваются как основания для формирования проектных инициатив, а управленческие взаимодействия между участниками развития территории – как совокупность управляемых транзакций, подлежащих институциональному оформлению и координации. Проектная деятельность в данном контексте выступает не только инструментом реализации стратегии, но и аналитической рамкой, позволяющей структурировать стратегическое целеполагание с учетом институциональных ограничений и ресурсных возможностей территории.

Формирование механизма проектной деятельности осуществляется с использованием логико-структурного моделирования, позволяющего выявить функциональные связи между элементами стратегического управления, проектного портфеля и институциональной среды. Данный метод

¹ Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация : пер. с англ. СПб. : Лениздат, 1996. 702 с.

² Sterman J. D. Business dynamics: systems thinking and modeling for a complex world. Boston: Irwin/McGraw-Hill, 2000. 982 p. ISBN 978-0-07-231135-8.

обеспечивает формализацию этапов проектного конфигурирования, включая идентификацию транзакций, выбор институциональных режимов их координации, проектную упаковку и портфельную интеграцию стратегических инициатив.

Следует отметить, что исследование имеет ряд методологических ограничений. В частности, предлагаемый механизм проектной деятельности ориентирован на анализ институциональной реализуемости стратегии развития территории и не предполагает количественной оценки социально-экономических эффектов реализации проектов. Эмпирическая апробация носит иллюстративно-методологический характер и направлена на демонстрацию логики транзакционного конфигурирования в процессе стратегического проектирования. Полученные результаты не претендуют на универсальность и требуют дальнейшей проверки на территориях с различными институциональными и социально-экономическими характеристиками.

Результаты и выводы

В рамках территориального развития проектная деятельность может рассматриваться не только как инструмент реализации уже сформированных стратегических приоритетов, но и как форма стратегического проектирования [18], позволяющая на этапе разработки стратегии трансформировать цели и приоритеты развития в систему конкретных управляемых инициатив. В данном контексте проекты выступают институциональной формой согласования интересов, ресурсов и управленческих полномочий участников территориального развития.

Стратегические цели территории, как правило, носят комплексный и межсекторный характер, что обуславливает необходимость координации действий органов публичной власти, бизнеса, институтов развития и общественных организаций [19]. Проектная деятельность позволяет структурировать данную координацию, обеспечивая формирование устойчивых конфигураций взаимодействия между участниками и перевод стратегических приоритетов в прикладные управленческие решения [20].

В рамках проведенного исследования данный тезис конкретизируется и развивается за счет формализации проектной деятельности не только как организационной практики, но и как институционального механизма стратегического проектирования территории. Полученный результат заключается в переходе от общего утверждения о значимости проектного подхода к разработке структурированной модели, описывающей функции, элементы и логику взаимодействия проектной деятельности с процессом стратегического целеполагания и институционального оформления

управленческих решений. Тем самым проектная деятельность встраивается в контур стратегирования территории не постфактум, а на этапе формирования стратегических приоритетов.

Включение проектной логики в процесс разработки стратегии обеспечивает переход от декларативного описания направлений развития к формированию совокупности стратегических инициатив, каждая из которых характеризуется целями, показателями результативности, ответственными исполнителями и ресурсным обеспечением [21]. Тем самым стратегия развития территории приобретает прикладной управленческий характер и становится инструментом системной координации социально-экономических процессов.

На рисунке 1 представлен механизм проектной деятельности в разработке стратегии развития территории, основанный на принципах транзакционного конфигурирования. В рамках проектного контура стратегирования транзакционный конфигуризатор обеспечивает идентификацию управляемых транзакций между стейкхолдерами, выбор институциональных режимов их координации, проектную упаковку и портфельную конфигурацию стратегических инициатив, а также мониторинг транзакционных эффектов и адаптацию институциональных условий реализации стратегии. Снижение транзакционных издержек рассматривается как условие повышения реализуемости стратегических решений, а не как самостоятельная цель развития территории³.

Функционирование механизма проектной деятельности обеспечивается совокупностью взаимосвязанных управленческих функций транзакционного конфигуризатора, реализуемых итеративно и адаптивно в зависимости от институциональных условий и характеристик взаимодействий между участниками территориального развития.

В рамках предлагаемого механизма управляемые транзакции территориального развития целесообразно рассматривать как неоднородные по своему содержанию и институциональной природе. В зависимости от характера взаимодействий и состава участников могут быть выделены регуляторные транзакции (связанные с принятием и согласованием управленческих решений), инвестиционно-контрактные транзакции (контрактование инвесторов, подрядчиков, партнеров), инфраструктурные транзакции (подключение к сетям и объектам инфраструктуры), межведомственные транзакции (координация действий органов власти различных уровней) и публичные транзакции, связанные с участием населения и общественных институтов. Такая дифференциация позволяет обосновать необходимость использования различных институциональных режимов координации и избежать универсализации управленческих инструментов в рамках проектной деятельности.

³ Williamson O. E. The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting. New York : Free Press, 1985. 450 p.



Рисунок 1 – Схема механизма проектной деятельности в разработке стратегии развития территории на основе транзакционного конфигуратора

Figure 1 – Diagram of the Project-Based Activity Mechanism in the Development of a Territorial Development Strategy Based on a Transactional Configurator

Источник: разработано авторами.

Ключевой функцией транзакционного конфигуратора является идентификация транзакций и стейкхолдеров, в рамках которой выявляются участники стратегического развития территории, их интересы, ресурсы и полномочия, а также содержание и направленность взаимодействий, необходимых для достижения стратегических приоритетов⁴. На данном этапе формируется представление о структуре управляемых транзакций, сопровождающих разработку и реализацию стратегических инициатив.

Следующей функцией является выбор институционального режима управления транзакциями, предполагающий определение оптимальных форм координации взаимодействий между участниками проектной деятельности [22]. Выбор институционального режима осуществляется с учетом характеристик транзакций, включая уровень неопределенности, специфичность активов, частоту повторяемости взаимодействий и асимметрию информации. В зависимости от этих параметров используются административные регламенты, договорные механизмы, проектные комитеты, партнерские соглашения или цифровые платформы взаимодействия⁵.

В рамках функции институциональной стандартизации и проектной упаковки транзакций экономические и управленческие взаимодействия формализуются в виде проектных

инициатив. На данном этапе определяются цели проектов, роли и ответственность участников, контрольные точки, показатели результативности и процедуры мониторинга. Проектная упаковка обеспечивает перевод транзакций из неструктурированной формы в управляемые проектные продукты, согласованные с институциональной средой территории.

Центральное место в механизме занимает функция формирования портфеля проектной деятельности, обеспечивающая согласование отдельных проектных инициатив с системой стратегических целей развития территории. Формирование портфеля осуществляется на основе совокупности критериев, включающих вклад проектов в достижение стратегических приоритетов, институциональную реализуемость, ресурсную обеспеченность, а также уровень транзакционных издержек координации участников. При этом учет транзакционных издержек направлен не на изменение стратегических целей, а на оценку институциональной реализуемости проектных решений.

Проектный портфель рассматривается не как механическая совокупность независимых проектов, а как связанная система инициатив, объединенных логикой достижения стратегических эффектов [23]. Такая связность обеспечивает синергетический эффект реализации проектов

⁴ Freeman R. E. Strategic management: A stakeholder approach. - Boston: Pitman, 1984. - 276 p.

⁵ Williamson O.E. (1995). Transaction Cost Economics: How It Works; Where It Is Headed. Berkeley Olin Program in Law & Economics, Berkeley Olin Program in Law & Economics, Working Paper Series. 146. 10.1023/A:1003263908567.

и снижает вероятность фрагментарного развития территории, а также создает основу для последующего программно-бюджетного планирования и межведомственной координации.

Завершающей функцией механизма является мониторинг транзакционных эффектов и институциональная корректировка, направленная на оценку устойчивости сформированных конфигураций взаимодействия и адаптацию институциональных условий реализации стратегии. Мониторинг осуществляется на основе сочетания стратегических показателей развития территории и показателей эффективности проектных и институциональных механизмов [24], включая сроки согласований, число итераций взаимодействий, административные затраты и степень достижения контрольных точек проектов.

Интеграция проектной деятельности в процесс разработки стратегии развития территории на основе транзакционного конфигурирования позволяет сформировать систему управления, ориентированную не только на достижение конечных социально-экономических результатов, но и на обеспечение институциональной реализуемости стратегических решений.

К ключевым эффектам функционирования механизма относятся снижение транзакционных издержек согласования управленческих решений, повышение связности проектов и программ развития, рост реализуемости стратегических инициатив и повышение прозрачности распределения ресурсов и ответственности между участниками территориального развития.

Организационная реализация предложенного механизма предполагает не создание самостоятельной параллельной структуры управления, а организационное обеспечение функций транзакционного конфигуратора в рамках специализированного проектно-аналитического контура разработки стратегии. В муниципальной практике таким контуром может выступать рабочая группа по разработке стратегии, проектный офис администрации, стратегический совет территории либо межведомственная проектная команда, объединяющая представителей функциональных подразделений администрации, финансово-экономического блока, градостроительного и имущественного блока, инфраструктурных организаций, институтов развития, бизнеса и общественных представителей.

Встраивание механизма проектной деятельности в существующий регламент разработки стратегии не требует замены базовых процедур стратегического планирования, а предполагает их методическое дополнение проектно-транзакционным контуром. На этапе стратегической диагностики проектно-аналитическая группа

уточняет исходную карту стейкхолдеров, выявляет ключевые институциональные ограничения и формирует предварительную карту управляемых транзакций. На этапе целеполагания стратегические приоритеты соотносятся с потенциальными проектными инициативами и типами взаимодействий, необходимыми для их последующей реализации. На этапе разработки механизмов реализации стратегии осуществляется проектная упаковка инициатив, определяются ответственные участники, институциональные режимы координации, контрольные точки, ресурсные условия и риски транзакционного характера. На этапе согласования и общественного обсуждения использование транзакционного конфигуратора позволяет заранее выявлять конфликтные зоны, издержки межведомственной координации и риски несогласованности интересов. После утверждения стратегии данный контур становится организационно-методической основой мониторинга проектного портфеля и институциональной корректировки.

Таким образом, организационный аспект механизма заключается в распределении функций транзакционного конфигурирования между действующими субъектами стратегического управления территорией. Координационный или стратегический совет согласует рамку стратегических приоритетов и ключевые проектные решения; проектный офис или рабочая группа обеспечивает методическое сопровождение, сбор информации, подготовку проектных паспортов и организацию мониторинга; отраслевые подразделения администрации отвечают за содержательную проработку инициатив; финансово-экономический блок оценивает ресурсную обеспеченность и бюджетную увязку; внешние стейкхолдеры участвуют в согласовании интересов, ресурсном участии и общественной легитимации проектных решений. В результате транзакционный конфигуратор выступает не параллельной управленческой структурой, а организационно-методическим способом встраивания проектной деятельности в действующие процедуры разработки, согласования и последующего сопровождения стратегии.

Для формализации данного организационного аспекта может быть использована логика распределения функций, приведенная в таблице 1.

В целях демонстрации применимости предложенного механизма проектной деятельности в разработке стратегии развития территории выполнена иллюстративная теоретическая апробация на материале нормативно-проектной документации территориального уровня. Апробация носит методологический характер

Таблица 1 – Организационное встраивание транзакционного конфигуратора
в процесс разработки стратегии развития территории
Table 1 – Organizational embedding of the transactional configurator into
the process of developing a territorial development strategy

Этап разработки стратегии	Элемент / функция транзакционного конфигуратора	Организационный носитель функции	Управленческий результат
1. Организация разработки стратегии и стратегическая диагностика	Формирование входных условий конфигурирования: нормативные рамки, публичные обязательства, проблемные зоны, исходная карта стейкхолдеров	Уполномоченное подразделение администрации, рабочая группа по разработке стратегии, отраслевые подразделения	Исходная информационно-институциональная база разработки стратегии
2. Стратегическая диагностика и анализ институциональной среды	Идентификация транзакций и стейкхолдеров: интересы, ресурсы, полномочия, направления взаимодействий	Рабочая группа, проектный офис, отраслевые подразделения администрации, представители инфраструктурных организаций и институтов развития	Уточненная карта стейкхолдеров и карта управляемых транзакций
3. Формирование стратегических целей и приоритетов	Соотнесение стратегических приоритетов с потенциальными проектными инициативами и необходимыми типами транзакций	Координационный совет, стратегический совет территории, администрация муниципального образования, экспертная группа	Перечень стратегических инициатив, связанных с целями развития территории
4. Разработка механизмов реализации стратегии	Выбор институционального режима управления транзакциями: регламентного, контрактного, партнерского или платформенного	Проектный офис, юридический блок, финансово-экономический блок, отраслевые подразделения, внешние стейкхолдеры	Закрепленные формы координации участников и правила взаимодействия по ключевым инициативам
5. Проектная детализация стратегических инициатив	Институциональная стандартизация и проектная упаковка транзакций	Проектный офис, отраслевые подразделения, финансово-экономический блок, ответственные участники проектов	Проектные модули / паспорта инициатив с целями, сроками, ответственными, ресурсами, контрольными точками и рисками
6. Портфельная сборка стратегии	Формирование портфеля проектной деятельности с учетом вклада инициатив в стратегические цели, ресурсной обеспеченности и институциональной реализуемости	Координационный совет, проектный офис, финансово-экономический блок, отраслевые подразделения	Портфель стратегических инициатив, увязанный с целями, показателями и ресурсными условиями
7. Согласование стратегии и общественное обсуждение	Уточнение конфликтных зон, публичных транзакций, ответственности и процедур взаимодействия	Администрация муниципального образования, общественные советы, представители бизнеса, жители, институты развития	Согласованные институциональные условия реализации стратегии и снижение рисков несогласованности интересов
8. Подготовка плана реализации и системы сопровождения стратегии	Мониторинг транзакционных эффектов и институциональная корректировка, закладываемые в контур реализации стратегии	Проектный офис, контрольно-аналитический блок, отраслевые подразделения, координационный совет	Система мониторинга проектного портфеля, показатели транзакционных эффектов и процедуры институциональной корректировки

Источник: составлено авторами.

и направлена на показ логики транзакционного конфигурирования при структурировании стратегических направлений в проектную форму. Полученные результаты не претендуют на эмпирическую оценку эффективности реализации проектов.

Информационной основой апробации выступили: проект мастер-плана развития Железнодорожного района города Екатеринбурга как документ, фиксирующий стратегические направления и механизмы реализации, и подготовленный Администрацией Железнодорожного района города Екатеринбурга в развитие мастер-плана перечень районных стратегических проектов⁶, содержащий описания целей, задач, участников, этапов и рисков по ключевым направлениям (КРТ и редевелопмент, социальная инфраструктура, благоустройство, транспортная связность, туристический потенциал). Выбор данного кейса обусловлен его типичностью для крупных городских территорий с многоуровневой системой управления и высокой плотностью институциональных взаимодействий. При этом проекты рассматриваются не как «готовые данные» мастер-плана, а как результат проектной интерпретации стратегических направлений, позволяющий перейти от описательной модели реализации к управляемому проектно-портфельному контуру.

На первом шаге транзакционного конфигуратора выполнена идентификация ключевых стейкхолдеров и управляемых транзакций, необходимых для реализации стратегических направлений. Для выбранных направлений фиксируются типовые взаимодействия между органами местного самоуправления (город/район), региональными структурами, инфраструктурными собственниками, ресурсоснабжающими организациями, инвесторами/девелоперами и жителями. В отличие от описательного представления взаимодействий в стратегическом документе конфигуратор трактует их как управляемые транзакции (согласования, контрактование, закупочные процедуры, общественные процедуры, техприсоединение), для которых подбираются формы координации и инструменты снижения неопределенности.

На втором шаге определяются институциональные режимы управления транзакциями (регламентные, контрактные, партнерские и, при наличии, платформенные), что позволяет дифференцировать управленческие подходы к различным типам взаимодействий. На третьем шаге выполняется проектная упаковка: выделенные транзакции оформляются в проектные модули

с закреплением ролей участников, контрольных точек и процедур мониторинга. Тем самым стратегическое направление получает операциональную форму управляемых инициатив, а ключевые взаимодействия – институциональное оформление, обеспечивающее прослеживаемость ответственности и согласованность действий.

На четвертом шаге проектные модули интегрируются в портфель стратегических инициатив, выстроенный по вкладу в достижение целей и по институциональной реализуемости, включая учет рисков, связанных с координацией участников. На пятом шаге вводится контрольно-аналитический контур мониторинга транзакционных параметров (например, динамики согласовательных процедур, числа итераций взаимодействий, административных затрат), который используется не как доказательство достигнутых эффектов, а как элемент управляемости реализации стратегии и основание для институциональной корректировки. Итоговая логика преобразования «описательной модели реализации» в «проектно-управляемую модель» представлена в таблице 2 (было → стало), фиксирующей переход от имплицитной координации к конфигурированию управляемых транзакций.

Следует подчеркнуть, что представленные в таблице 2 количественные интервалы и направления изменений имеют экспертно-аналитический, а не эмпирико-измерительный характер. Они используются для демонстрации логики транзакционного конфигурирования и показывают потенциальное направление изменения параметров реализации стратегии при переходе от описательной модели мастер-плана к проектно-управляемой модели. Указанные значения не являются результатом статистического замера фактических сроков, издержек или числа итераций по завершенным проектам.

Методологический смысл данной апробации состоит в качественной проверке применимости предложенного механизма к материалам муниципального стратегического и мастер-планирования. Для последующего развития исследования требуется проведение пилотных замеров по отдельным проектам, включая фиксацию длительности согласовательных процедур, числа возвратов и доработок, административных затрат, сроков закупочных и контрактных процедур, а также динамики достижения контрольных точек. Такие данные позволят перейти от эвристической модели реализуемости стратегии к эмпирической оценке транзакционных эффектов проектной деятельности.

⁶ Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 12.09.2025 № 2113 «О разработке мастер-планов развития административно-территориальных единиц муниципального образования «город Екатеринбург» // КонсультантПлюс, 1992–2026. – URL: <https://www.consultant.ru/law/review/reg/rlaw/rlaw0712025-09-19.html> (дата обращения: 04.03.2026).

Таблица 2 – Апробация механизма проектной деятельности
(на примере мастер-плана Железнодорожного района г. Екатеринбурга)
Table 2 – Approbation of the Project-Based Activity Mechanism
(Case of the Master Plan of the Zheleznodorozhny District of the City of Yekaterinburg)

Параметр	Логика мастер-плана (без конфигуратора)	Проектная логика после транзакционного конфигурирования
Стратегическая основа	Стратегические направления и механизмы реализации заданы в нормативно-описательной форме	Стратегические направления интерпретированы как основания для формирования портфеля проектных инициатив
Структура реализации	Набор направлений и мероприятий без единого проектного формата	Мероприятия сгруппированы в проектные модули, сформированные в результате конфигурирования
Проектная форма	Проектная логика в мастер-плане отсутствует	Проекты формируются как результат проектной интерпретации стратегических направлений
Координация участников	Участники перечислены, взаимодействие описано в общем виде	Для каждого проектного модуля сформирована конфигурация стейкхолдеров с разграничением ролей
Идентификация транзакций	Управленческие взаимодействия (межведомственные согласования, градостроительные решения, подключение к инфраструктуре, закупочные и контрактные процедуры, общественные процедуры) представлены описательно и не сведены в единую структуру управляемых транзакций	Выполняется выделение и классификация управляемых транзакций по типам координации (административные, контрактные, партнерские): согласования КРТ, контрактование инвесторов и подрядчиков, закупки, техприсоединение, общественные процедуры, взаимодействие с инфраструктурными собственниками
Институциональный режим	Преобладает универсальный административный режим	Используются дифференцированные режимы (регламенты, проектные комитеты, соглашения, партнерские формы)
Сроки согласования решений	Последовательные и фрагментарные процедуры (12–18 месяцев и более)	Процедуры встроены в проектный контур (прогнозируемый интервал 6–9 месяцев)
Число итераций взаимодействия	Многочисленные возвраты и доработки (5–7 итераций)	Сокращение числа итераций за счет проектной упаковки (2–3 итерации)
Закупочные и контрактные процедуры	Разрозненный запуск процедур с временными разрывами	Синхронизация закупок и контрактов в проектной графике (сокращение сроков на 20–30%)
Административные издержки	Высокие издержки ручной координации и дублирования функций	Снижение административных издержек за счет стандартизации и портфельного управления
Институциональная реализуемость	Высокий риск затягивания и фрагментации реализации	Повышение реализуемости за счет управляемости транзакций и адаптивной корректировки

Источник: составлено авторами. Количественные интервалы и процентные оценки приведены как экспертно-аналитические ориентиры, отражающие потенциальное направление изменения управленческих параметров при применении механизма транзакционного конфигурирования; они не являются результатом эмпирического измерения по завершённым проектам.

В обобщенном виде реализуемость стратегии развития территории может быть представлена как функция характеристик управляемых транзакций, институциональных режимов их координации и уровня проектной конфигурации стратегических инициатив:

$$Rs = f(Ct, Ir, Pc),$$

где реализуемость стратегии Rs определяется характеристиками управляемых транзакций между участниками развития территории (Ct), институциональными режимами их координации (Ir) и уровнем проектной конфигурации стратегических инициатив (Pc). Данная зависимость носит эвристический характер и используется для объяснения логики функционирования механизма, а не для количественной оценки эффектов.

Для повышения строгости интерпретации данной зависимости целесообразно раскрыть качественный характер влияния каждого аргумента на реализуемость стратегии. В рамках предложенной модели параметр Ct трактуется как совокупная сложность, неопределенность и издержкоёмкость управляемых транзакций между участниками территориального развития. При прочих равных условиях рост Ct снижает реализуемость стратегии, поскольку увеличение числа согласований, итераций взаимодействия, административных процедур и информационной асимметрии повышает вероятность задержек и фрагментации реализации. Следовательно, качественно можно предположить отрицательный знак частной производной: $\partial Rs / \partial Ct < 0$.

Параметр Ir отражает качество и адекватность институциональных режимов координации транзакций. Чем выше соответствие выбранных регламентных, контрактных, партнерских или платформенных режимов характеристикам взаимодействий между стейкхолдерами, тем выше реализуемость стратегии. В этом случае предполагается положительный знак частной производной: $\partial Rs / \partial Ir > 0$.

Параметр Pc характеризует уровень проектной конфигурации стратегических инициатив, то есть степень их структурированности в виде проектных модулей, портфеля проектов, системы ответственных участников, контрольных точек и показателей мониторинга. Рост Pc повышает управляемость стратегии и снижает риск декларативности стратегических приоритетов, поэтому качественно предполагается положительный знак частной производной: $\partial Rs / \partial Pc > 0$.

Дополнительно можно предположить наличие положительного взаимодополняющего эффекта между Ir и Pc : проектная конфигурация стратегических инициатив дает больший управленческий результат при наличии институциональных режимов, соответствующих характеру транзакций. Тем самым функция $Rs = f(Ct, Ir, Pc)$ фиксирует

не количественную зависимость, а качественную логику: реализуемость стратегии возрастает при снижении сложности и издержкоёмкости транзакций, повышении качества институциональной координации и усилении проектной конфигурации стратегических инициатив.

Несмотря на эвристический характер предложенной функции, ее дальнейшее развитие предполагает возможность операционализации входящих в нее аргументов через систему качественных и количественных показателей. Параметр Ct может быть раскрыт через показатели транзакционной сложности и издержкоёмкости взаимодействий: среднюю длительность согласовательных процедур, число итераций возврата документов на доработку, количество участников, вовлеченных в принятие решения, долю процедур, требующих межведомственного согласования, административные затраты на сопровождение проекта, число конфликтных или несогласованных позиций между стейкхолдерами. Чем выше значения указанных показателей, тем выше транзакционная сложность и тем ниже, при прочих равных условиях, реализуемость стратегии.

Параметр Ir может быть операционализирован через показатели качества институционального режима координации: наличие утвержденного регламента взаимодействия, закрепление ответственных участников, наличие соглашений или проектных комитетов по ключевым инициативам, регулярность межведомственных совещаний, долю процедур, переведенных в цифровой или стандартизированный формат, степень прозрачности распределения полномочий и ответственности. Рост данных показателей отражает повышение институциональной упорядоченности взаимодействий и положительно влияет на реализуемость стратегии.

Параметр Pc может быть представлен через показатели уровня проектной конфигурации стратегических инициатив: долю стратегических направлений, обеспеченных проектными паспортами; долю проектов, имеющих цели, показатели, сроки, ответственных и ресурсное обеспечение; степень связности проектов внутри портфеля; наличие контрольных точек и календарного графика; долю проектов, увязанных с муниципальными программами, бюджетными инструментами и документами территориального планирования. Повышение уровня Pc означает, что стратегические приоритеты получают операциональную проектную форму, что снижает риск декларативности стратегии.

В прикладном варианте данные показатели могут быть нормированы по шкале от 0 до 1 и объединены в интегральные оценки соответствующих аргументов функции. При этом для Ct целесообразно использовать обратную нормировку, поскольку рост транзакционной сложности снижает

реализуемость стратегии, тогда как для I_r и P_c применяется прямая нормировка. Такая логика позволяет сохранить эвристический характер модели на текущем этапе исследования, но одновременно обозначает направление ее последующей эмпирической проверки.

Представление реализуемости стратегии в функциональной форме позволяет зафиксировать принципиально важный результат исследования: реализуемость стратегических решений определяется не только содержанием стратегических целей, но и институциональной конфигурацией условий их реализации. В отличие от традиционных подходов, в которых реализуемость стратегии подразумевается априорно или связывается преимущественно с ресурсной обеспеченностью, предложенная зависимость акцентирует внимание на управляемости транзакций и качестве институциональных режимов координации. Это позволяет рассматривать стратегию развития территории как динамическую систему, реализуемость которой может быть повышена за счет институционального и проектного конструирования, не изменяя самих стратегических приоритетов.

В исходной логике мастер-плана стратегические направления и механизмы реализации представлены в нормативно-описательной форме, что соответствует низкому уровню проектной конфигурации (P_c^0) и имплицитному характеру управляемых транзакций (Ct^0). Институциональные режимы координации взаимодействий носят преимущественно универсальный административный характер (I_r^0), что ограничивает управляемость реализации стратегических решений.

Применение механизма проектной деятельности на основе транзакционного конфигурирования предполагает проектную интерпретацию стратегических направлений, идентификацию и структурирование управляемых транзакций, а также дифференциацию институциональных режимов их координации. В результате возрастает уровень проектной конфигурации ($P_c^1 > P_c^0$), снижается сложность и неопределенность транзакций ($Ct^1 < Ct^0$), а институциональные режимы координации становятся более адаптированными к характеристикам взаимодействий (I_r^1).

Изменение параметров функции реализуемости стратегии отражено в таблице, где сопоставлены характеристики реализации мастер-плана до и после применения механизма проектной деятельности. Представленные в таблице параметры не являются результатом эмпирического измерения, однако позволяют качественно зафиксировать направление изменения аргументов функции f .

Таким образом, реализуемость стратегии развития территории после применения

транзакционного конфигулятора может быть представлена как:

$$Rs^1 = f(Ct^1, I_r^1, P_c^1) > Rs^0 = f(Ct^0, I_r^0, P_c^0).$$

Полученный результат интерпретируется не как количественно измеренный эффект, а как повышение институциональной реализуемости стратегии за счет управляемости транзакций и проектной конфигурации стратегических инициатив.

В данном представлении увеличение уровня проектной конфигурации не изменяет стратегические цели, но трансформирует условия их реализации за счет снижения неопределенности и упорядочивания взаимодействий между участниками.

Обсуждение

Представленные результаты позволяют интерпретировать механизм проектной деятельности как институциональный посредник между стратегическим целеполаганием и практической реализуемостью стратегических решений⁷. Его отличие от традиционной логики стратегического планирования заключается не только в использовании проектных инструментов, но и в предварительном проектировании условий реализации стратегии: состава участников, режимов координации, процедур согласования, ответственности и проектно-портфельной структуры инициатив.

В сравнении с подходами, в которых проектная деятельность рассматривается преимущественно как инструмент реализации уже сформированной стратегии, предложенная модель переносит проектную логику на более ранний этап – этап стратегического проектирования. Это позволяет рассматривать проекты не как последующее приложение к стратегии, а как форму институционального оформления стратегических приоритетов. В данном отношении механизм дополняет исследования по projectification публичного управления, поскольку акцентирует внимание не только на распространении проектной формы в публичном секторе, но и на институциональных условиях, при которых проектная форма становится средством повышения реализуемости стратегии.

Сопоставление предложенного подхода с концепцией governance-as-practice показывает, что транзакционный конфигулятор конкретизирует практику управления взаимодействиями через последовательность управленческих действий: идентификацию транзакций, выбор институционального режима, проектную упаковку, портфельную интеграцию и мониторинг транзакционных эффектов [3; 12; 15]. Тем самым модель не ограничивается общим описанием координации стейкхолдеров, а задает воспроизводимую логику

⁷ March J. G., Olsen J. P. The new institutionalism: Organizational factors in political life // American Political Science Review. 1984. Vol. 78, № 3. P. 734–749.

организационного оформления взаимодействий в процессе разработки стратегии [15; 18], что не означает подмену стратегических целей задачами снижения транзакционных издержек⁸.

По отношению к программно-целевому подходу предлагаемая модель также имеет самостоятельное значение. Программно-целевой подход обеспечивает связь целей, мероприятий, ресурсов и показателей, однако не всегда раскрывает институциональную сложность взаимодействий между участниками реализации. Транзакционное конфигурирование позволяет дополнить программно-целевую логику анализом согласований, контрактных процедур, межведомственной координации, публичных обсуждений и иных управленческих транзакций, без которых стратегические цели не переходят в устойчивые проектные решения.

С позиции российской практики муниципального стратегирования предложенный механизм может рассматриваться как способ методического соединения стратегии, мастер-плана, муниципальных программ и портфеля проектов. Его прикладное значение состоит в том, что он позволяет не только сформировать перечень мероприятий, но и заранее определить организационную архитектуру их реализации: ответственных участников, режимы согласования, контрольные точки, риски взаимодействия и параметры мониторинга. Это особенно важно для крупных городских территорий, где реализация стратегических инициатив зависит от согласованных действий муниципального, регионального, инфраструктурного, инвестиционного и общественного контуров управления.

В рамках институциональной трактовки экономического механизма рассматривается как структурно-функциональная система взаимодействий, в которой участие экономических субъектов и правила координации выступают неотъемлемыми условиями достижения поставленных целей. В этом контексте транзакционный конфигуриратор может быть интерпретирован как механизм экономического характера, формирующий устойчивые конфигурации взаимодействий между участниками территориального развития и обеспечивающий реализацию стратегических целей территории, что в целом соответствует выделенным А. Н. Бычковой подходам к пониманию сущности экономического механизма [25]. Его специфика состоит в соединении вертикальной координации, характерной для публичного управления, и горизонтальной координации стейкхолдеров, необходимой для реализации межсекторных проектных инициатив.

Следовательно, научное значение предложенного механизма состоит в уточнении роли

проектной деятельности в стратегическом управлении территорией. Проектная деятельность рассматривается не только как инструмент достижения конечных результатов, но и как способ институционального проектирования условий их достижения. Практическое значение заключается в возможности его использования как организационно-методического контура разработки стратегии, позволяющего связать стратегические цели, проектный портфель, управленческие транзакции и институциональные режимы координации.

С точки зрения практики территориального управления, функционирование предлагаемого механизма способствует повышению согласованности действий участников развития территории, сокращению временных лагов между принятием стратегических решений и запуском проектных инициатив, повышению прозрачности распределения ответственности и ресурсов, а также адаптивности стратегии к изменениям институциональной и социально-экономической среды. В практике муниципального управления применение предлагаемого механизма означает возможность перехода от фрагментарного использования проектных инструментов к системному управлению портфелем стратегических инициатив. Это создает предпосылки для повышения согласованности действий органов местного самоуправления, региональных структур и внешних стейкхолдеров, а также для более гибкой корректировки стратегии развития территории к изменениям институциональной и социально-экономической среды без пересмотра базовых стратегических приоритетов.

В существующих исследованиях стратегического планирования территориального развития проектная деятельность, как правило, рассматривается либо как инструмент реализации уже сформированных стратегических решений, либо как элемент программно-целевого управления. При этом институциональные аспекты согласования интересов стейкхолдеров и управления транзакциями на этапе разработки стратегии остаются недостаточно формализованными. Предлагаемый механизм восполняет данный пробел, предлагая рассматривать проектную деятельность как форму стратегического проектирования, в рамках которой институциональные условия реализации стратегических приоритетов формируются одновременно с их целеполаганием.

Научная новизна исследования заключается в обосновании механизма проектной деятельности в разработке стратегии развития территории, основанного на принципах транзакционного конфигурирования, при котором стратегические приоритеты не только формулируются,

⁸ Williamson O. E. Transaction cost economics and organization theory // Industrial and Corporate Change. 1993. Vol. 2, № 2. P. 107–156. EDN IPZRJZ.

но и институционально оформляются через систему взаимосвязанных проектных инициатив и механизмов координации стейкхолдеров. В отличие от существующих подходов, рассматривающих проектное управление преимущественно как инструмент реализации стратегии, предложенный механизм интегрирует проектную деятельность в процесс стратегического проектирования, обеспечивая институциональную реализуемость стратегических решений на этапе их формирования.

Заключение

В условиях усложнения социально-экономических процессов, роста институциональной фрагментированности и возрастания роли межотраслевого взаимодействия возрастает значимость институциональных механизмов, обеспечивающих согласование стратегического целеполагания и практических управленческих решений в рамках территориального развития и проектной деятельности. Традиционные подходы к стратегическому планированию, ориентированные преимущественно на формирование целевых ориентиров и перечней мероприятий, все в меньшей степени отвечают требованиям управляемости и реализуемости стратегических решений на муниципальном и территориальном уровнях. Особое значение в данном контексте приобретает необходимость перехода от формально-декларативных стратегических документов к управляемым моделям стратегического развития, ориентированным на институциональную реализуемость и практическую координацию участников.

Проведенное исследование позволяет обосновать целесообразность интеграции проектной деятельности в процесс разработки стратегии развития территории на основе принципов транзакционного конфигурирования и использования транзакционного конфигуратора как ядра механизма стратегического проектирования. В рамках предложенного подхода проектная деятельность рассматривается не как вспомогательный инструмент реализации стратегии, а как институционально оформленная форма стратегического проектирования, обеспечивающая увязку стратегических приоритетов с конфигурацией управляемых транзакций, институциональных режимов координации и проектных инициатив.

Разработанный механизм проектной деятельности обеспечивает формирование устойчивых конфигураций взаимодействий между участниками территориального развития, снижает институциональные барьеры реализации стратегических инициатив и повышает управляемость стратегических процессов за счет структурирования управленческих транзакций и их проектной

упаковки. При этом снижение транзакционных издержек интерпретируется не как самостоятельная цель развития территории, а как условие повышения институциональной реализуемости стратегических решений и устойчивости проектных портфелей.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в развитии институционального подхода к стратегическому управлению территориальным развитием за счет обоснования механизма проектной деятельности, интегрированного в процесс стратегического целеполагания. Предложенная трактовка механизма как устойчивой структурно-функциональной системы взаимодействий дополняет существующие представления о проектном управлении в публичном секторе и расширяет инструментарий анализа реализуемости стратегий развития территорий.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности использования предложенного механизма органами местного самоуправления и региональными структурами при разработке и актуализации стратегий социально-экономического развития территорий, формировании программ развития и управлении портфелями стратегических проектов. Применение механизма позволяет повысить согласованность действий участников территориального развития, сократить временные лаги между принятием стратегических решений и запуском проектных инициатив, а также повысить прозрачность распределения ответственности и ресурсов.

Направления дальнейших исследований связаны с эмпирической апробацией механизма проектной деятельности на различных типах территорий, включая муниципальные образования с разным уровнем институциональной зрелости и ресурсной обеспеченности. Перспективными являются разработка количественных методов оценки транзакционных эффектов и транзакционных издержек проектной деятельности, а также формирование системы показателей для эмпирической операционализации функции реализуемости стратегии $R_s = f(C_t, I_r, P_c)$. Такая система может включать показатели длительности согласовательных процедур, числа итераций взаимодействия, административных затрат, качества институциональных режимов координации, уровня проектной упаковки стратегических инициатив и степени связности проектного портфеля. Отдельным направлением дальнейшего анализа выступает оценка влияния различных организационных моделей – проектного офиса, стратегического совета, межведомственной рабочей группы – на устойчивость и адаптивность стратегических результатов территориального развития.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] George B. Towards purposeful strategic planning: A mixed research synthesis across disciplines // *Long Range Planning*. 2025. Vol. 58. Issue 4. Article 102563. DOI 10.1016/j.lrp.2025.102563. EDN JMAFKC.
- [2] Sundström A., Svärdesten F. Modes of strategic control: Shifting dynamics between planning and control tools in strategy implementation // *Public Management Review*. 2025. Vol. 28. Issue 4. P. 1062–1086. DOI 10.1080/14719037.2025.2492299.
- [3] Li Y., Wang M., Ding R., Luo S., Xie C. Projectification and governance evolution in public sector strategy: A case study of Shenzhen Qianhai mega new town development in China // *International Journal of Project Management*. 2025. Vol. 43, № 6. Article 102751. DOI 10.1016/j.ijproman.2025.102751. EDN ENFQKA.
- [4] Моисеев А. В. Технология проектного управления в системе государственного стратегического управления // *Новизна. Эксперимент. Традиции*. 2021. Т. 7, № 4. С. 38–43. EDN AYFSRZ.
- [5] Li J., Tang S.-Y., Wen B. Unpacking resilience in public administration: Insights from a meta-narrative review // *Public Administration Review*. 2026. P. 1–20. DOI 10.1111/puar.70083. EDN DJMJKS.
- [6] Пивоварова О. В., Кузнецов Ю. Г., Максимов А. Н. Муниципальное стратегическое планирование: практические аспекты реализации // *Креативная экономика*. 2024. Т. 18, № 12. С. 3785–3804. DOI 10.18334/се.18.12.122249. EDN CNGZPQ.
- [7] Пивоварова О. В. Инструментарий управления реализацией стратегии социально-экономического развития муниципального образования // *Экономика, предпринимательство и право*. 2025. Т. 15, № 6. С. 3775–3788. DOI 10.18334/epp.15.6.123147. EDN ELANQC.
- [8] Шпакова Р. Н., Городецкий Д. И. Мастер-планы в системе стратегического планирования муниципальных образований // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2025. № 110. С. 148–165. DOI 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-148-165. EDN IVRUQQ.
- [9] Vandersmissen L., George B. Strategic planning in public organizations: Reviewing 35 years of research // *International Public Management Journal*. 2024. Vol. 27, № 4. P. 633–658. DOI 10.1080/10967494.2023.2271901.
- [10] Valkokari K., Paasi J., Nystén-Haarala S., Paasi A. Governance mechanisms and practices in project-based interorganisational collaboration for innovation // *International Journal of Project Management*. 2024. Vol. 42, № 8. Article 102652. DOI 10.1016/j.ijproman.2024.102652. EDN IKPJZB.
- [11] Manuilova K., Pirozhenko N., Chistiakova I. European strategies for cross-sectoral cooperation through a project-based approach in public administration // *Economic Scope*. 2025. № 197. P. 187–192. DOI 10.30838/ep.197.187-192. EDN YDOTZM.
- [12] Ongaro E., Parker S. The contribution of project management to public management: Developing conceptual linkages // *International Journal of Public Sector Management*. 2025. Vol. 38, № 7. P. 847–871. DOI 10.1108/IJPSM-11-2024-0382. EDN HPNWXL.
- [13] Elbanna S., Colak M., AlQubaisi F. Challenges and mitigating factors in strategic plan implementation: Insights from the GCC public-sector organizations // *Management & Sustainability: An Arab Review*. 2026. Vol. 5, № 1. P. 109–130. DOI 10.1108/MSAR-06-2024-0052. EDN BEXLMM.
- [14] Chan Y. F., Bheekie Y. V. Digital development models and transaction costs: Empirical evidence from equity-focused versus scale-intensive approaches in emerging economies // *Economies*. 2025. Vol. 13, № 9. Article 264. DOI 10.3390/economies13090264. EDN GTYWIL.
- [15] Ul Musawir A., Mohd Danuri M. S., Abd-Karim S. B. Making sense of project governance and its role in strategy implementation: A governance-as-practice perspective // *International Journal of Managing Projects in Business*. 2024. Vol. 17, № 1. P. 50–76. DOI 10.1108/IJMPB-07-2023-0148. EDN UIAQJF.
- [16] Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики : пер. с англ. М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с. ISBN 5-88581-006-0. EDN YQDVYE.
- [17] Knox S., Marin-Cadavid C., Oziri V. Stakeholder engagement-as-practice in public sector innovation // *International Public Management Journal*. 2025. Vol. 28, № 1. P. 153–168. DOI 10.1080/10967494.2024.2423952.
- [18] Savignon A. B., Costumato L. Project management logics for agile public strategic management: Propositions from the literature and a research agenda // *Information Polity*. 2024. Vol. 29, № 2. P. 153–178. DOI 10.3233/IP-230061. EDN QCFCZD.
- [19] Mikkelsen K. H., Røiseland A. Managing portfolios of co-creation projects in the public sector organization // *Public Management Review*. 2024. Vol. 26, Issue 12. P. 3741–3762. DOI 10.1080/14719037.2024.2360028.
- [20] Попов Е. В., Челак И. П., Власов С. В. Трансакционный конфигурактор как механизм реализации стратегии региона // *Мир экономики и управления*. 2025. Т. 25, № 2. С. 64–92. DOI 10.25205/2542-0429-2025-25-2-64-92. EDN BVPCUQ.
- [21] Martinsuo M., Vuorinen L., Killen C. P. Project portfolio formation as an organizational routine: Patterns of actions in implementing innovation strategy // *International Journal of Project Management*. 2024. Vol. 42, № 4. Article 102592. DOI 10.1016/j.ijproman.2024.102592. EDN QTBNMO.
- [22] Xue X., Xue H. Practical project governance approaches to achieving inter-organization collaboration between stakeholders in off-site construction projects: An adaptive dynamic perspective // *Buildings*. 2025. Vol. 15, № 5. Article 760. DOI 10.3390/buildings15050760. EDN ZUQSPH.
- [23] Berge T. T., Hussein B., Haaskjold H. A new holistic framework for megaproject portfolio success // *Project Leadership and Society*. 2025. Vol. 6. Article 100190. DOI 10.1016/j.plas.2025.100190. EDN DQQEXF.

- [24] Bosch-Rekvelde M., Bourne M., Forster R., Kirkham R., Pesämaa O. Performance measurement in project management // *International Journal of Project Management*. 2023. Vol. 41, № 7. Article 102518. DOI 10.1016/j.ijproman.2023.102518. EDN CDMPDY.
- [25] Бычкова А. Н. Экономический механизм: определение, классификация и применение // *Вестник Омского университета. Серия «Экономика»*. 2010. № 4. С. 37–43. EDN OGCNQN.

REFERENCES

- [1] George, B. (2025) Towards purposeful strategic planning: A mixed research synthesis across disciplines. *Long Range Planning*, 58 (4), Article 102563. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2025.102563>. <https://elibrary.ru/jmafkx>.
- [2] Sundström, A., Svärdesten, F. (2025) Modes of strategic control: Shifting dynamics between planning and control tools in strategy implementation. *Public Management Review*, 28 (4), pp. 1062–1086. <https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2492299>.
- [3] Li, Y., Wang, M., Ding, R., Luo, S., Xie, C. (2025) Projection and governance evolution in public sector strategy: A case study of Shenzhen Qianhai mega new town development in China. *International Journal of Project Management*, 43 (6), Article 102751. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2025.102751>. <https://elibrary.ru/enfqka>.
- [4] Moiseev, A. V. (2021) Project management technology in the system of state strategic management. *Administrative consulting*, 7 (4), pp. 38–43. <https://elibrary.ru/ayfsrz>.
- [5] Li, J., Tang, S.-Y., Wen, B. (2026) Unpacking resilience in public administration: Insights from a meta-narrative review. *Public Administration Review*, pp. 1–20. <https://doi.org/10.1111/puar.70083>. <https://elibrary.ru/djmjks>.
- [6] Pivovarova, O. V., Kuznetsov, Yu. G., Maksimov, A. N. (2024) Municipal strategic planning: Practical aspects of implementation. *Creative Economy*, 18 (12), pp. 3785–3804. <https://doi.org/10.18334/ce.18.12.122249>. <https://elibrary.ru/cngzpq>.
- [7] Pivovarova, O. V. (2025) Management tools for the municipality's socio-economic development strategy. *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*, 15 (6), pp. 3775–3788. <https://doi.org/10.18334/epp.15.6.123147>. <https://elibrary.ru/elanqc>.
- [8] Shpakova, R. N., Gorodetsky, D. I. (2025) Urban master plans in the strategic planning system of municipalities. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*, (110), pp. 148–165. <https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-110-2025-148-165>. <https://elibrary.ru/ivruqq>.
- [9] Vandersmissen, L., George, B. (2024) Strategic planning in public organizations: Reviewing 35 years of research. *International Public Management Journal*, 27 (4), pp. 633–658. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2271901>.
- [10] Valkokari, K., Paasi, J., Nystén-Haarala, S., Paasi, A. (2024) Governance mechanisms and practices in project-based interorganisational collaboration for innovation. *International Journal of Project Management*, 42 (8), Article 102652. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2024.102652>. <https://elibrary.ru/ikpjzb>.
- [11] Manuilova, K., Pirozhenko, N., Chistiakova, I. (2025) European strategies for cross-sectoral cooperation through a project-based approach in public administration. *Economic Scope*, (197), pp. 187–192. <https://doi.org/10.30838/ep.197.187-192>. <https://elibrary.ru/ydotzm>.
- [12] Ongaro, E., Parker, S. (2025) The contribution of project management to public management: Developing conceptual linkages. *International Journal of Public Sector Management*, 38 (7), pp. 847–871. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2024-0382>. <https://elibrary.ru/hpnwxi>.
- [13] Elbanna, S., Colak, M., AlQubaisi, F. (2026) Challenges and mitigating factors in strategic plan implementation: Insights from GCC public-sector organizations. *Management & Sustainability: An Arab Review*, 5 (1), pp. 109–130. <https://doi.org/10.1108/MSAR-06-2024-0052>. <https://elibrary.ru/bexlmm>.
- [14] Chan, Y. F., Bheekie, Y. V. (2025) Digital development models and transaction costs: Empirical evidence from equity-focused versus scale-intensive approaches in emerging economies. *Economies*, 13 (9), Article 264. <https://doi.org/10.3390/economies13090264>. <https://elibrary.ru/gtywil>.
- [15] Ul Musawir, A., Mohd Danuri, M. S., Abd-Karim, S. B. (2024) Making sense of project governance and its role in strategy implementation: A governance-as-practice perspective. *International Journal of Managing Projects in Business*, 17 (1), pp. 50–76. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-07-2023-0148>. <https://elibrary.ru/uiaqjf>.
- [16] North, D. C. (1997) Institutions, institutional change and economic performance (Russian translation). Moscow, Foundation for Economic Literature “Nachala”, 180 p. <https://elibrary.ru/yqdvye>.
- [17] Knox, S., Marin-Cadavid, C., Oziri, V. (2025) Stakeholder engagement-as-practice in public sector innovation. *International Public Management Journal*, 28 (1), pp. 153–168. <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2423952>.
- [18] Savignon, A. B., Costumato, L. (2024) Project management logics for agile public strategic management: Propositions from the literature and a research agenda. *Information Polity*, 29 (2), pp. 153–178. <https://doi.org/10.3233/IP-230061>. <https://elibrary.ru/qcfczd>.
- [19] Mikkelsen, K. H., Røiseland, A. (2024) Managing portfolios of co-creation projects in the public sector organization. *Public Management Review*, 26 (12), pp. 3741–3762. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2360028>.
- [20] Popov, E. V., Chelak, I. P., Vlasov, S. V. (2025) Transaction configurator as a mechanism for implementing the region's strategy. *World of Economics and Management*,

- 25 (2), pp. 64–92. <https://doi.org/10.25205/2542-0429-2025-25-2-64-92>. <https://elibrary.ru/bvpcuq>.
- [21] Martinsuo, M., Vuorinen, L., Killen, C. P. (2024) Project portfolio formation as an organizational routine: Patterns of actions in implementing innovation strategy. *International Journal of Project Management*, 42 (4), Article 102592. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2024.102592>. <https://elibrary.ru/qtbnmo>.
- [22] Xue, X., Xue, H. (2025) Practical project governance approaches to achieving inter-organization collaboration between stakeholders in off-site construction projects: An adaptive dynamic perspective. *Buildings*, 15 (5), Article 760. <https://doi.org/10.3390/buildings15050760>. <https://elibrary.ru/zuqsph>.
- [23] Berge, T. T., Hussein, B., Haaskjold, H. (2025) A new holistic framework for megaproject portfolio success. *Project Leadership and Society*, 6, Article 100190. <https://doi.org/10.1016/j.plas.2025.100190>. <https://elibrary.ru/doqexf>.
- [24] Bosch-Rekvelde, M., Bourne, M., Forster, R., Kirkham, R., Pesämaa, O. (2023) Performance measurement in project management. *International Journal of Project Management*, 41 (7), Article 102518. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2023.102518>. <https://elibrary.ru/cdmpdy>.
- [25] Bychkova, A. N. (2010) Economic mechanism: to be defined, ranged and applied. *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, (4), pp. 37–43. <https://elibrary.ru/ogcnqn>.