

УДК 005.42

DOI: 10.34670/AR.2026.30.10.110

Управление заинтересованными сторонами в инфраструктурных проектах дорожного хозяйства

Блаженкова Татьяна Александровна

Кандидат экономических наук, доцент,
Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет,
190005, Российская Федерация,
Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., 4;
e-mail: tblazhenkova@lan.spbgasu.ru

Попов Михаил Владимирович

Студент,
Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет,
190005, Российская Федерация,
Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., 4;
e-mail: tblazhenkova@lan.spbgasu.ru

Будзыка Кирилл Анатольевич

Студент,
Северо-Западный институт управления,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации
199178, Российская Федерация, Санкт-Петербург,
Средний проспект В.О., 57/43;
e-mail: sziau@ranepa.ru

Аннотация

Цель исследования – разработать концептуальную модель классификации заинтересованных сторон (стейкхолдеров) и управления взаимодействием с ними применительно к дорожным проектам в российских условиях, с учётом специфики отрасли: длительный жизненный цикл, множественность субъектов (государственные заказчики, подрядчики, население, общественные организации, контролирующие органы), высокая социальная и бюджетная значимость. В работе применены методы систематизации отечественной и зарубежной литературы по управлению стейкхолдерами в инфраструктурных проектах, сравнительного анализа проектных практик и нормативно-правового анализа (включая требования законодательства о государственных закупках, об экологической экспертизе, о публичных слушаниях). Предложены групповая классификация стейкхолдеров дорожных проектов, выделяющая ключевые группы по

степени влияния и заинтересованности, адаптированная матрица власти и интереса (с учётом российских реалий, включая особенности принятия решений в государственных учреждениях), а также система стратегий взаимодействия с различными группами (прямое информирование, вовлечение в обсуждение, партнёрство, конфликт-менеджмент). Результаты ориентированы на практическое применение государственными заказчиками (региональные и муниципальные дорожные управления) и проектными командами для повышения эффективности реализации дорожных проектов, снижения рисков и конфликтов, а также для обеспечения поддержки проектов со стороны заинтересованных сторон на всех этапах жизненного цикла.

Для цитирования в научных исследованиях

Блаженкова Т.А., Попов М.В., Будзыка К.А. Управление заинтересованными сторонами в инфраструктурных проектах дорожного хозяйства // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2026. Том 16. № 4А. С. 643-650. DOI: 10.34670/AR.2026.30.10.110

Ключевые слова

Заинтересованные стороны, дорожное хозяйство, инфраструктурные проекты, управление проектами, матрица власти и интереса.

Введение

Развитие дорожной инфраструктуры - один из ключевых приоритетов государственной политики России: национальный проект «Безопасные качественные дороги» до 2030 года предусматривает масштабные инвестиции, затрагивающие интересы миллионов граждан [Паспорт национального проекта «Безопасные качественные дороги», 2021]. Публичный характер дорожных проектов предопределяет широкий круг заинтересованных сторон - от государственных органов и подрядчиков до пользователей, жителей и СМИ. Неспособность выстроить взаимодействие с ними становится причиной задержек и удорожания работ [Olander, Landin, 2005].

Существующие модели - теория Freeman [Freeman, 1984], салиентность Mitchell et al. [Mitchell, Agle, Wood, 1997], стандарты PMBoK [PMBoK Guide, 2021] и ISO 21500 [ISO 21500:2021, 2021] - создавались для корпоративной среды и требуют адаптации к публичным проектам государственного заказа. Применительно к российским дорожным проектам тема остаётся недостаточно исследованной [Товб, Ципес, 2003].

Цель - разработать концептуальную модель управления заинтересованными сторонами в дорожных проектах, адаптированную к российским условиям. Задачи: систематизировать теоретические подходы; выявить специфику стейкхолдеров; разработать классификацию и матрицу взаимодействия; сформулировать практические рекомендации.

Методология

Исследование носит теоретико-концептуальный характер и опирается на четыре метода. Систематизация литературы проводилась в eLibrary.ru и Google Scholar по направлениям: теория стейкхолдеров, управление в проектной деятельности, специфика инфраструктурных проектов. Сравнительный анализ моделей Freeman (1984), Mitchell et al. (1997), Eden &

Askermann (1998) и РМВоК 7 (2021) обосновал выбор матрицы власти и интереса в качестве базового инструмента. Нормативно-правовой анализ охватил ФЗ № 257-ФЗ, ФЗ № 44-ФЗ, Градостроительный кодекс РФ, паспорт НП «БКД» [Паспорт национального проекта «Безопасные качественные дороги», 2021] и Указ Президента РФ № 474, отражая границы исследования - публичные дорожные проекты государственного и муниципального заказа. Концептуальное моделирование включало определение групп стейкхолдеров, позиционирование в матрице и разработку стратегий взаимодействия.

Результаты

Дорожные проекты характеризуются сложной системой стейкхолдеров ввиду инфраструктурного характера, длительного жизненного цикла, бюджетного финансирования и социальной значимости. Выделено семь макрогрупп.

Группа 1 - Регуляторы, заказчики и контролёры: Минтранс, Минстрой, Росавтодор, ГК «Автодор», региональные упрдоры, муниципальные заказчики, надзорные органы (ФАС, Ространснадзор, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Счётная палата), ГИБДД, эксплуатирующие организации. Группа обладает решающим влиянием через формирование ТЗ, распределение бюджета и контроль качества.

Группа 2 - Исполнители проекта: проектировщики, генподрядчики, субподрядчики, поставщики МТР, организации стройконтроля, СРО (членство обязательно по ст. 55.8 ГрК РФ). В условиях импортозамещения 2024–2026 гг. роль поставщиков МТР приобрела стратегическое значение.

Группа 3 - Пользователи инфраструктуры: водители, пешеходы (включая МГН), велосипедисты и пользователи СИМ, коммерческие перевозчики, службы экстренного реагирования, организации придорожного сервиса.

Группа 4 - Финансово-кредитные институты: коммерческие банки, ВЭБ.РФ, РФПИ, ФНБ, концессионные инвесторы, страховые и лизинговые компании, НПФ. Специфическая роль в проектном финансировании, особенно в ГЧП и концессиях.

Группа 5 - Инфраструктурные смежники: владельцы инженерных сетей, операторы общественного транспорта, ОАО «РЖД». Их согласование необходимо для выноса коммуникаций.

Группа 6 - Общественные и экспертные стейкхолдеры: (6.1) жители прилегающих территорий; (6.2) правообладатели изымаемого имущества (project-affected people) - собственники, арендаторы, залогодержатели, СНТ и ОНТ; процедура регулируется гл. VII.1 ЗК РФ и ст. 279–282 ГК РФ; конституционно защищённое право собственности (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ) позволяет блокировать работы через суд. Практика ЦКАД, М-12 «Восток» и подходов к Крымскому мосту показывает, что земельно-имущественные споры - один из наиболее значимых источников срыва сроков; (6.3) экологические НКО и активисты; (6.4) СМИ и лидеры мнений; (6.5) научное и экспертное сообщество; (6.6) страховые организации; (6.7) девелоперы в рамках КРТ.

Группа 7 - Конкуренты: проигравшие участники закупок (обжалование в ФАС и судах), потенциальные участники рынка, конкуренты за ресурсы. Часто упускаемая категория.

Классификация открытая: для проектов в агломерациях возрастает роль девелоперов, для платных дорог - концессионеров, для НП - медиасреды.

Таблица 1 – Классификация заинтересованных сторон дорожных проектов

№	Группа	Ключевые представители	Основные интересы	Инструменты влияния
1	Регуляторы и заказчики	Минтранс, Росавтодор, ГК «Автодор», ФАС, ГИБДД, Счётная палата	Целевые показатели, бюджет, качество, сроки	Регулирование, финансирование, приёмка, санкции
2	Исполнители	Проектировщики, генподрядчики, субподрядчики, поставщики МТР, стройконтроль, СРО	Своевременная оплата, ясность ТЗ	Качество и сроки работ, допуск через СРО
3	Пользователи	Водители, пешеходы (вкл. МГН), велосипедисты, перевозчики, экстренные службы	Безопасность, удобство, доступность	Обращения, общественные слушания
4	Финансовые институты	Банки, ВЭБ.РФ, концессионеры, страховщики, НПФ	Возврат капитала, ковенанты, прозрачность	Финансовые условия, страховые требования
5	Инфраструктурные смежники	Владельцы инженерных сетей, РЖД, операторы транспорта	Защита инфраструктуры, регламенты	Согласования, технические условия
6	Общественные и экспертные	Жители, правообладатели изымаемого имущества, экологические НКО, СМИ, наука	Качество среды, имущественные и экологические права	Слушания, суды, публикации, экспертиза
7	Конкуренты	Проигравшие участники закупок, конкуренты за ресурсы	Доступ к контрактам, рыночная позиция	Обжалование в ФАС и судах, влияние через СРО

Методика опирается на матрицу А. Менделоу (1991) с элементами модели Митчелла–Эгла–Вуда (1997). Шкалы: власть (1–5) - формальные полномочия, финансовый и информационный контроль, мобилизация общественного мнения; заинтересованность (1–5) - прямая выгода/ущерб, частота взаимодействия, публичность позиции. Оценки носят экспертный характер и основаны на анализе отраслевой практики и нормативной базы.

Таблица 2 – Оценка и позиционирование стейкхолдеров

Группа	Власть	Интерес	Квадрант
1. Регуляторы и заказчики	5	5	Управлять тесно
2. Исполнители (генподрядчики)	4	5	Управлять тесно
2. Исполнители (проектировщики, стройконтроль, поставщики МТР)	2–3	4	Удовлетворять / Информировать
3. Пользователи (водители, пешеходы)	2	4	Информировать
3. Перевозчики, экстренные службы	3	4	Удовлетворять
4. Финансовые институты	4–5	5	Управлять тесно
5. Инфраструктурные смежники	4	3	Удовлетворять
6.1. Жители прилегающих территорий	2	5	Информировать
6.2. Правообладатели изымаемого имущества	4	5	Управлять тесно
6.3. Экологические стейкхолдеры	2	4	Информировать
6.4. СМИ	3	3	Удовлетворять
6.5. Научное сообщество	2	2	Наблюдать
6.6–6.7. Страховщики, девелоперы (КРТ)	3	3	Удовлетворять
7. Конкуренты	3	4	Удовлетворять

Власть регуляторов обусловлена нормативными полномочиями по 44-ФЗ и ГрК РФ; правообладателей изымаемого имущества - конституционно защищённым правом собственности; инфраструктурных смежников - контролем над коммуникациями. Положение

групп динамично: жители при консолидированном противодействии способны сместиться в «Удовлетворять», ключевые поставщики монопольных ресурсов - в «Управлять тесно». Подгруппа 6.2 - единственная подгруппа Группы 6 в квадранте «Управлять тесно», что отличает её от прочих общественных стейкхолдеров с преимущественно информационным влиянием.

Таблица 3 – Стратегии и инструменты взаимодействия

Группа	Стратегия	Ключевые инструменты
1. Регуляторы и заказчики	Тесное управление	Совещания, статус-отчёты, соблюдение 44-ФЗ
2. Генподрядчики	Тесное партнёрство	KPI, оперативный контроль, штабы строительства
2. Проектировщики, стройконтроль, поставщики МТР	Удовлетворение / дифференцированная	Авторский и технический надзор, резервирование поставщиков
3. Водители, пешеходы	Информирование	Слушания (ст. 5.1 ГрК РФ), стенды, доступная среда для МГН
3. Перевозчики, экстренные службы	Удовлетворение	Ведомственные согласования, временные схемы движения
4. Финансовые институты	Тесное управление	Финансовая отчётность, ковенанты
5. Инфраструктурные смежники	Удовлетворение	Согласования переустройства коммуникаций
6.1. Жители	Информирование и вовлечение	Слушания, обращения, публичные отчёты
6.2. Правообладатели изымаемого имущества	Тесное управление (индивидуальный подход)	Индивидуальные переговоры; независимая оценка по ФЗ № 135-ФЗ; уведомление по ст. 56.5 ЗК РФ; альтернативы компенсации; юридическое сопровождение; медиация; резерв бюджета на споры
6.3. Экологические стейкхолдеры	Информирование и вовлечение	Открытые данные ОВОС, публичные отчёты
6.4. СМИ	Удовлетворение	Пресс-релизы, пресс-туры, открытые данные
6.5. Научное сообщество	Мониторинг	Экспертные заключения, конференции
6.6–6.7. Страховщики, девелоперы (КРТ)	Удовлетворение	Страховые программы, соглашения КРТ
7. Конкуренты	Удовлетворение (защитная)	Безупречное соблюдение 44-ФЗ, прозрачность закупок

Особого внимания требует стратегия по подгруппе 6.2: в отличие от прочих общественных стейкхолдеров, для которых достаточны коллективные инструменты, работа с правообладателями требует индивидуального подхода с приоритетом досудебного урегулирования. Заблаговременное формирование земельно-имущественного бюджета, сопровождение правообладателей и готовность к медиации существенно снижают проектные риски.

Обсуждение

Разработанная модель опирается на апробированный теоретический фундамент и учитывает специфику дорожных проектов. В отличие от универсальных моделей, классификация отражает ключевую роль государственного заказчика как системообразующего стейкхолдера в рамках

44-ФЗ и 257-ФЗ [Федеральный закон № 257-ФЗ, 2007; Yang et al., 2011]. Группа 3 (пользователи) выделена с учётом того, что в дорожных проектах граждане - конечные бенефициары, и их удовлетворённость является целевым индикатором НП «БКД» [Паспорт национального проекта «Безопасные качественные дороги», 2021]. Выделение подгруппы 6.2 в самостоятельную категорию - методологическое уточнение, отсутствующее в большинстве отраслевых разработок: конституционно защищённое право собственности придаёт ей уровень власти, существенно превышающий возможности обычных общественных стейкхолдеров, а земельно-имущественные споры - один из наиболее значимых источников задержек.

Заключение

В работе предложена концептуальная модель управления заинтересованными сторонами в дорожных проектах, адаптированная к российской институциональной среде. Основные результаты: систематизированы теоретические подходы; разработана классификация из семи макрогрупп; адаптирована матрица оценки власти и заинтересованности; сформирована система стратегий взаимодействия; обоснована необходимость выделения правообладателей изымаемого имущества в самостоятельную категорию.

Научный вклад состоит в разработке отраслевой модели управления стейкхолдерами, учитывающей специфику дорожных проектов и российской нормативно-правовой среды. Применение модели на стадии инициации и планирования позволяет системно выстраивать взаимодействие со стейкхолдерами на протяжении всего жизненного цикла объекта, снижая риски конфликтов, срывов сроков и репутационных потерь.

Перспективным направлением дальнейших исследований является адаптация модели к дорожным проектам, реализуемым вне системы государственного заказа - частным автомобильным дорогам и дорогам необщего пользования, для которых характерны иной состав стейкхолдеров и иная институциональная среда взаимодействия.

Библиография

1. Паспорт национального проекта «Безопасные качественные дороги». - М.: Минтранс РФ, 2021.
2. Olander S., Landin A. Evaluation of stakeholder influence in the implementation of construction projects // *Int. J. of Project Management*. 2005. Vol. 23, № 4. P. 321–328.
3. Товб А.С., Ципес Г.Л. Управление проектами: стандарты, методы, опыт. - М.: Олимп-Бизнес, 2003. - 240 с.
4. Freeman R.E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. - Boston: Pitman, 1984. - 276 p.
5. Mitchell R.K., Agle B.R., Wood D.J. Toward a theory of stakeholder identification and salience // *Academy of Management Review*. 1997. Vol. 22, № 4. P. 853–886.
6. PMBoK Guide. 7th ed. - Newtown Square: PMI, 2021. - 370 p.
7. ISO 21500:2021. *Project, programme and portfolio management*. - Geneva: ISO, 2021.
8. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности».
9. Eden C., Ackermann F. *Making Strategy*. - London: Sage, 1998. - 528 p.
10. ГОСТ Р 54869-2011. *Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом*.
11. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
12. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе».
13. Yang J. et al. Stakeholder management in construction // *Int. J. of Project Management*. 2011. Vol. 29, № 7. P. 900–910.
14. Eskerod P., Huemann M., Savage G. Project stakeholder management - past and present // *Project Management Journal*. 2015. Vol. 46, № 6. P. 6–14.
15. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года».

Stakeholder Management in Road Infrastructure Projects

Tat'yana A. Blazhenkova

PhD in Economics, Associate Professor,
Saint Petersburg State University
of Architecture and Civil Engineering,
190005, 4, 2-ya Krasnoarmeyskaya str., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: tblazhenkova@lan.spbgasu.ru

Mikhail V. Popov

Student,
Saint Petersburg State University
of Architecture and Civil Engineering,
190005, 4, 2-ya Krasnoarmeyskaya str., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: tblazhenkova@lan.spbgasu.ru

Kirill A. Budzyka

Student,
North-West Institute of Management,
Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
199178, 57/43, Sredniy Ave. V.O., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: sziu@ranepa.ru

Abstract

The aim of the study is to develop a conceptual model for classifying stakeholders and managing interaction with them in relation to road projects in Russian conditions, taking into account the specifics of the industry: a long life cycle, a multiplicity of subjects (state customers, contractors, the population, public organizations, regulatory bodies), and high social and budgetary significance. The work applies methods of systematization of domestic and foreign literature on stakeholder management in infrastructure projects, comparative analysis of project practices, and regulatory and legal analysis (including the requirements of legislation on public procurement, environmental expertise, and public hearings). A group classification of stakeholders of road projects is proposed, identifying key groups by degree of influence and interest; an adapted power/interest matrix (taking into account Russian realities, including the specifics of decision-making in state institutions); as well as a system of interaction strategies with various groups (direct information, involvement in discussion, partnership, conflict management). The results are oriented towards practical application by state customers (regional and municipal road administrations) and project teams to improve the efficiency of road project implementation, reduce risks and conflicts, and ensure project support from stakeholders at all stages of the life cycle.

For citation

Blazhenkova T.A., Popov M.V., Budzyka K.A. (2026) Upravlenie zainteresovannymi stranami v infrastrukturykh proektakh dorozhnogo khozyaystva [Stakeholder Management in Road Infrastructure Projects]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 16 (4A), pp. 643-650. DOI: 10.34670/AR.2026.30.10.110

Keywords

Stakeholders, road infrastructure, infrastructure projects, project management, power/interest matrix.

References

1. Pasport natsional'nogo proyekta «Bezopasnyye kachestvennyye dorogi» [Passport of the National Project "Safe and High-Quality Roads"]. (2021). Moscow: Ministry of Transport of the Russian Federation.
2. Olander S., Landin A. (2005). Evaluation of stakeholder influence in the implementation of construction projects. *International Journal of Project Management*, 23(4), 321-328.
3. Tovb A.S., Tsipes G.L. (2003). *Upravleniye proyektami: standarty, metody, opyt* [Project Management: Standards, Methods, Experience]. Moscow: Olimp-Biznes. 240 p.
4. Freeman R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman. 276 p.
5. Mitchell R.K., Agle B.R., Wood D.J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
6. Project Management Institute (2021). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)* (7th ed.). Newtown Square, PA: PMI. 370 p.
7. International Organization for Standardization (2021). *ISO 21500:2021. Project, programme and portfolio management*. Geneva: ISO.
8. Federal'nyy zakon ot 08.11.2007 № 257-FZ «Ob avtomobil'nykh dorogakh i o dorozhnoy deyatelnosti» [Federal Law No. 257-FZ of 8 November 2007 "On Highways and Road Activities"].
9. Eden C., Ackermann F. (1998). *Making Strategy*. London: Sage. 528 p.
10. GOST R 54869-2011. *Proyektnyy menedzhment. Trebovaniya k upravleniyu proyektom* [GOST R 54869-2011. Project Management. Requirements for Project Management].
11. Gradostroitel'nyy kodeks RF ot 29.12.2004 № 190-FZ [Urban Planning Code of the Russian Federation No. 190-FZ of 29 December 2004].
12. Federal'nyy zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ «O kontraktnoy sisteme» [Federal Law No. 44-FZ of 5 April 2013 "On the Contract System"].
13. Yang J., Shen G.Q., Ho M., Drew D.S., Chan A.P.C. (2011). Stakeholder management in construction. *International Journal of Project Management*, 29(7), 900-910.
14. Eskerod P., Huemann M., Savage G. (2015). Project stakeholder management – past and present. *Project Management Journal*, 46(6), 6-14.
15. Ukaz Prezidenta RF ot 21.07.2020 № 474 «O natsional'nykh tselyakh razvitiya RF na period do 2030 goda» [Decree of the President of the Russian Federation No. 474 of 21 July 2020 "On the National Development Goals of the Russian Federation for the Period up to 2030"].