

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К КЛАССИФИКАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

DOI: <https://doi.org/10.24891/lctfsv>EDN: <https://elibrary.ru/lctfsv>**Ирина Борисовна МАКЕЕВА**

аспирантка кафедры финансов, Санкт-Петербургский государственный экономический университет (СПбГЭУ), Санкт-Петербург, Российская Федерация

e-mail: makeeva_ir@mail.ru

ORCID: отсутствует

SPIN: 9692-0562

История статьи:

Рег. № 196/2026

Получена 02.03.2026

Одобрена 06.04.2026

Доступна онлайн

27.08.2026

Специальность: 5.2.4**УДК** 336.532**JEL:** E22, G31, H50,
H61, H72**Ключевые слова:**капитальные вложения,
бюджетный процесс,
бюджетные
инвестиции, субсидии,
концессионные
соглашения**Аннотация****Предмет.** Методические аспекты классификации бюджетных расходов в сфере государственно-частного взаимодействия (ГЧВ).**Цели.** На основе классификации бюджетных расходов в сфере ГЧВ выявить бюджетные ограничения и сформулировать предложения по совершенствованию практики.**Методология.** Используются следующие общенаучные методы: анализ, синтез, дедукция, сравнение и обобщение.**Результаты.** Предложено внести изменения в действующие нормативные правовые акты, что позволит исключить дополнительную финансовую нагрузку в сфере ГЧВ на местные бюджеты.**Выводы.** отождествление концессии с субсидией искажает принципиальные основы ГЧВ и снижает результативность взаимодействия государства и бизнеса.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2026

Для цитирования: Макеева И.Б. Концептуальные подходы к классификации бюджетных расходов на реализацию проектов государственно-частного взаимодействия // Финансы и кредит. – 2026. – № 8. – С. 234 – 242. DOI: 10.24891/lctfsv EDN: LCTFSV

Системная реализация стратегических и законодательных инициатив¹ в сфере государственно-частного взаимодействия (ГЧВ) демонстрирует устойчивую позицию государства: партнерство с частным бизнесом рассматривается как ключевой механизм модернизации инфраструктуры и промышленного потенциала страны. Инвестиции в контексте ГЧВ – это вложения частных и публичных средств в долгосрочные проекты, направленные на создание общественно значимых активов.

¹ Федеральный закон от 08.08.2024 № 302-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Финансовое участие публично-правового образования осуществляется через предоставление субсидий или бюджетных инвестиций и может выражаться в форме капитального гранта, платы концедента или компенсации минимально гарантированного дохода концессионера². Вместе с тем прямой связи между формами финансового участия концедента и формами бюджетных расходов в Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ) не установлено.

Ранее Минфином России³ сформирован подход к квалификации инвестиционных расходов бюджета публично-правового образования:

- бюджетные инвестиции предоставляются при софинансировании (финансовом обеспечении) расходов концессионера на создание (реконструкцию) объекта концессионного соглашения (п. 5 ст. 79 БК РФ);
- субсидии предоставляются в целях возмещения уже произведенных затрат, связанных с созданием и (или) реконструкцией объекта, а также с его использованием (эксплуатацией) после завершения создания (реконструкции) (п. 6 ст. 78 БК РФ).

В рамках данного подхода по правилам бюджетной классификации⁴ до 2025 г. капитальные расходы на строительство (реконструкцию) объектов в рамках концессионных соглашений (КС) осуществлялись в виде бюджетных инвестиций и отражались по коду вида расходов (КВР) 415. В случае предоставления субсидии из бюджета субъекта РФ в бюджет муниципального образования в целях строительства (реконструкции) объекта в рамках КС, расходы для бюджета субъекта РФ подлежали отражению по КВР 522.

То есть, например, в отношении объектов государственной или муниципальной собственности механизм межбюджетного взаимодействия с отражением в бюджетах расходов на капитальное строительство в рамках концессионного соглашения (КС) до 2025 г. представлен на *рис. 1*.

На текущем этапе реализуется переход от количественного роста проектов ГЧВ к их качественной трансформации – повышению эффективности, прозрачности и долгосрочной устойчивости⁵, что позволит минимизировать риски и максимизировать отдачу от партнерства с бизнесом в условиях ограниченности бюджетных ресурсов.

По вопросам применения бюджетной классификации в отношении расходов на субсидии и бюджетные инвестиции в рамках КС Минфином России в 2024 г. представлены разъяснения⁶. Финансовое участие концедента, предполагающее выплаты из бюджетов, осуществляется путем предоставления концессионеру субсидий (п. 6 ст. 78 БК РФ). Субсидии предоставляются в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с созданием (реконструкцией, техническим перевооружением) объекта государственной (муниципальной) собственности и его эксплуатацией. Поэтому КС является одной из форм⁷ участия государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, реализуемой с привлечением лица, представляющего инвестора-концессионера.

² Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

³ Письмо Минфина России от 13.07.2020 № 09-05-05/61194.

⁴ Приказ Минфина России от 24.05.2022 № 82н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения».

⁵ В Минэкономразвития назвали главные результаты работы механизма ГЧП за три квартала 2025 года URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_minekonomrazvitiya_nazvali_glavnye_rezultaty_raboty_mehani_zma_gchp_zh_tri_kvartala_2025_goda.html

⁶ Письма Минфина России от 07.03.2024 № 02-12-10/20761; от 08.05.2024 № 02-05-09/42894.

⁷ Подпункт 2 п. 2 ст. 11 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

КС может предусматриваться предоставление концедентом во владение и в пользование концессионера имущества, принадлежащего концеденту на праве собственности, образующего единое целое с объектом КС и (или) предназначенного для использования в целях создания условий осуществления концессионером деятельности, предусмотренной КС (иное передаваемое концедентом имущество), которое не является объектом КС и не создается концессионером. Именно иное передаваемое концедентом имущество может быть создано получателем средств (концедентом) путем осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности в соответствии с п. 5 ст. 79 БК РФ. Данные расходы отражаются в 415 КВР.

В продолжение нового подхода, представленного Минфином России в разъяснениях, в Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ внесены изменения⁸, вступившие в силу 07.01.2025. В целях отдельного учета и контроля за бюджетными средствами в сфере ГЧВ из кода вида расходов 810 «Субсидии юридическим лицам (кроме НКО), ИП, физлицам – производителям товаров, работ, услуг» исключены субсидии, которые предоставляются юридическим лицам и ИП, являющимся стороной КС, соглашений о государственно-частном партнерстве (ГЧП) или муниципально-частном партнерстве. Данные субсидии теперь учитываются обособленно по коду 890. То есть в результате корректировки бюджетного учета расходов по объектам ГЧВ в рамках КС схема уточнена и представлена на *рис. 2*.

Таким образом, с 2025 г. в соответствии с обновленными правилами бюджетной классификации капитальные расходы, ранее квалифицированные как бюджетные инвестиции в рамках КС, подлежат отражению по КВР 891 – субсидии юридическим лицам и ИП, выступающим сторонами КС, на финансирование капитального гранта (платы концедента). В случае предоставления субсидии из бюджета субъекта РФ в бюджет муниципального образования в целях строительства (реконструкцию) объекта КС расходы для бюджета субъекта РФ отражаются по КВР 521.

В современной научной литературе и отечественной нормативно правовой базе отсутствует унифицированное определение термина «инвестиции», что порождает множественность трактовок и создает методологические сложности при сопоставлении результатов исследований и правоприменительной практики, при этом в широком смысле под инвестициями понимают вложение капитала во всех его формах с целью получения дохода в будущем.

Вопросы регулирования капитальных вложений регламентируются Федеральным законом от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», в котором определены основные понятия «инвестиции», «инвестиционная деятельность», «капитальные вложения», а также формы и методы косвенного и прямого государственного регулирования, к числу последнего относятся КС.

Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» вводит собственно понятие «капиталовложения» и одновременно содержит указание на то, что понятие «капитальные вложения» применяется в значении указанного документа.

Фактически правовые положения данных законодательных актов содержат одинаковый понятийный состав терминов «инвестиции», «инвестиционная деятельность» и «капитальные вложения». При этом капитальные вложения представляют собой специфическую форму инвестиций, которая сужается до вложений в основной капитал и может рассматриваться лишь в качестве одной из форм инвестиций, связанная с таким объектом вложений,

⁸ Приказ Минфина России от 13.11.2024 № 166н «О внесении изменений в Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуру и принципы назначения, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24 мая 2022 г. № 82н».

как основные средства. Исследователи при сопоставлении понятий «инвестиции» и «капитальные вложения» нередко считают их равнозначными [1], другие же придерживаются позиции о недопустимости отождествления понятий [2, 3], поскольку инвестиции могут осуществляться и в прирост оборотного капитала, и в различные финансовые инструменты, и в отдельные виды нематериальных активов.

Вследствие того что отношения участников бюджетного процесса регулируются БК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, применительно к бюджетным инвестициям общую норму специального законодательства необходимо использовать с учетом положений бюджетного законодательства.

Бюджетные инвестиции определены в БК РФ как бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества и в рамках расходов бюджетной классификации⁹ отражаются в группе видов расходов по осуществлению капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности (КВР 400). Данный КВР подразделяется на бюджетные инвестиции (укрупненная группа 410), список, которого учитывает бюджетные инвестиции в соответствии с КС (КВР 415).

То есть в рамках бюджетного законодательства бюджетные инвестиции являются частным случаем капитальных вложений, ограниченным сферой государственного и муниципального имущества, что делает их более узким понятием по сравнению с общими капитальными вложениями [4].

Трансформация методологии учета финансирования ГЧВ в пользу субсидий юридическим лицам предполагает исключение объектов из категории «капитальные вложения» и, как следствие, изменение предельного уровня софинансирования расходных обязательств при предоставлении субсидий муниципальным образованиям на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности. Поскольку предельный уровень в отношении субсидий, касающихся софинансирования капитальных вложений, выше, чем в отношении иных предоставляемых муниципальным образованиям субсидий, например на территории Ленинградской области¹⁰, бюджетная нагрузка на муниципальные образования субъектов РФ при строительстве (реконструкции) инвестиционных объектов в рамках ГЧВ вырастет, поэтому существует риск сокращения количества инвестиционных проектов. Для урегулирования возникших противоречий необходимо внести изменения в действующие нормативные правовые акты путем включения расходов на плату концедента и/или капитального гранта в рамках КС в раздел, предусматривающий софинансирование субсидий на капитальные вложения.

Вместе с тем целью инвестирования, согласно определению бюджетных инвестиций в БК РФ, является создание или увеличение стоимости государственного (муниципального) имущества за счет бюджета (по сути, бюджетные инвестиции классифицируются как вложение).

Концессия же представляет собой систему договоров между государством и частным партнером в отношении государственной или муниципальной собственности, то есть предметом концессий является государственная или муниципальная собственность. В рамках концессий создаваемый объект всегда принадлежит публичной стороне, в то время как в соглашениях ГЧП право собственности на создаваемый объект закреплено за частной стороной,

⁹ Приказ Минфина России от 24.05.2022 № 82н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения».

¹⁰ Распоряжение правительства Ленинградской области от 22.05.2025 № 302-р «Об установлении предельных уровней софинансирования Ленинградской областью (в процентах) объема расходных обязательств муниципальных образований Ленинградской области на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов».

но только в течение срока проекта. Различные теории концессий понимают акт, посредством которого государство наделяет частное лицо правом участвовать в осуществлении некоторых из своих функций в хозяйственной сфере¹¹ [5]. То есть концессионный механизм выражается в передаче прав на эксплуатацию государственной или муниципальной собственности в обмен на вложение денежных средств инвестором и получение им дохода от эксплуатации или возмещение дохода (получение субсидии) (по сути концессия – соглашение).

Субсидия в научной литературе характеризуется как выплата, направленная на частичное возмещение затрат, без получения бюджетом активов или доходов в обмен [6, 7] (субсидия – выплата).

С учетом того, что в случае отсутствия в КС условия об обязанности концессионера построить и (или) реконструировать объект, такое соглашение не может классифицироваться как концессионное, создание объекта является в большей мере вложением, чем выплатой.

Таким образом, перечисленные инструменты государственного регулирования экономики – бюджетные инвестиции, концессии, субсидии – требуют самостоятельного применения, поскольку каждый из них выполняет специфические функции в реализации инфраструктурных проектов, поддержке бизнеса и развитии ключевых отраслей. отождествление концессии с субсидиями юридическим лицам искажает суть первого инструмента, который предполагает не просто финансовую поддержку, а комплексное взаимодействие государства и бизнеса с распределением рисков и обязанностей.

Рисунок 1

Схема межбюджетного взаимодействия с отражением расходов в региональном и местном бюджетах на капитальное строительство в рамках КС по объектам государственной или муниципальной собственности до 2025 г.

Figure 1

Scheme of interbudgetary interaction showing expenditures in regional and local budgets for capital construction under the concession agreement for State or municipal property objects until 2025



Источник: авторская разработка на основе положений Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ

Source: Authoring, based on the provisions of the Procedure for the formation and application of the Russian budget classification codes

¹¹ Юзвович Л.И. Концессии как форма привлечения частных инвестиций // Финансы и кредит. 2010. № 13. С. 47–52. EDN: LARMSV

Рисунок 2

Схема межбюджетного взаимодействия с отражением расходов в региональном и местном бюджетах на капитальное строительство в рамках КС по объектам государственной или муниципальной собственности после 2025 г.

Figure 2

Scheme of interbudgetary interaction showing expenditures in regional and local budgets for capital construction under the concession agreement for State or municipal property objects after 2025



Источник: авторская разработка на основе положений Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ (в ред. от 13.11.2024)

Source: Authoring, based on the provisions of the Procedure for the formation and application of the Russian budget classification codes (as amended on 13.11.2024)

Список литературы

1. Медведева Н.В. К вопросу о понятии капитальных вложений в российском финансовом праве // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24. № 3. С. 421–427. DOI: 10.17150/1819-0928.2023.24(3).421-427 EDN: URSGPK
2. Медведев Н.А., Козлитина О.М. Инвестиции, инновации и капитальные вложения: сходство и различия // Вестник Московского государственного университета леса – Лесной вестник. 2006. № 4. С. 124–134. EDN: HUUYBIJ
3. Плужникова Т.В. К вопросу о понятиях: инвестиции, бюджетные инвестиции, капитальные вложения и вложения в нефинансовые активы // Управленческий учет. 2023. № 8. С. 187–192. DOI: 10.25806/uu82023187-192 EDN: QHMTVB
4. Лаптева А.М. Понятие «бюджетные инвестиции» // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. № 3. С. 330–342. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2018.304 EDN: UXPWAJ
5. Халин В.И., Юзвович Л.И. Концессии как инструмент финансирования инвестиционных процессов в экономической системе Российской Федерации // Финансовый бизнес. 2019. № 3. С. 24–27. EDN: OBNLLJ
6. Провалинский Д.И. Субсидии в современном российском праве (понятие, признаки, виды) // Право и государство: теория и практика. 2019. № 10. С. 53–56. EDN: QSXWKZ
7. Поветкина Н.А., Леднева Ю.В. Бюджетные субсидии: конфликт публичного и частного // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. № 1. С. 46–69. DOI: 10.17323/2072-8166.2023.1.46.69 EDN: RBYZCK

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE CLASSIFICATION OF BUDGET EXPENDITURES FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTSDOI: <https://doi.org/10.24891/lctfsv>EDN: <https://elibrary.ru/lctfsv>**Irina B. MAKEEVA**

Saint-Petersburg State Economic University (SPbSEU), St. Petersburg, Russian Federation

e-mail: makeeva_ir@mail.ru

ORCID: not available

Article history:

Article No. 196/2026

Received 2 Mar 2026

Accepted 6 Apr 2026

Available online

27 Aug 2026

JEL Classification: E22,
G31, H50, H61, H72**Keywords:** capital
investments, budget
process, budget
investments, subsidies,
concession agreement**Abstract****Subject.** Methodological aspects of classifying budget expenditures in the sphere of public-private interaction (PPI).**Objectives.** Based on the classification of budget expenditures in the sphere of PPI, to identify budget constraints and to formulate proposals for improving the practice.**Methods.** The following general scientific methods were used: analysis, synthesis, deduction, comparison, and generalization.**Results.** It is proposed to amend the current regulatory legal acts, which will make it possible to eliminate the additional financial burden on local budgets in the sphere of PPI.**Conclusions.** Equating concession with subsidy distorts the fundamental principles of PPI and reduces the effectiveness of interaction between the state and business.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2026

Please cite this article as: Makeeva I.B. Conceptual approaches to the classification of budget expenditures for the implementation of public-private partnership projects. *Finance and Credit*, 2026, iss. 8, pp. 234–242. DOI: 10.24891/lctfsv EDN: LCTFSV**References**

1. Medvedeva N.V. [On the concept of capital investments in Russian financial law]. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal*, 2023, vol. 24, no. 3, pp. 421–427. (In Russ.) DOI: 10.17150/1819-0928.2023.24(3).421-427 EDN: URSGPK
2. Medvedev N.A., Kozlitina O.M. [Investments, innovations and capital investments: similarities and differences]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta lesa – Lesnoi vestnik*, 2006, no. 4, pp. 124–134. (In Russ.) EDN: HUYBIJ
3. Pluzhnikova T.V. [On the question of the concepts: Investments, budget investments, capital investments and investments in non-financial assets]. *Upravlencheskii uchët*, 2023, no. 8, pp. 187–192. (In Russ.) DOI: 10.25806/uu82023187-192 EDN: QHMTUB
4. Lapteva A.M. [The notion of “budget investments”]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo*, 2018, vol. 9, no. 3, pp. 330–342. (In Russ.) DOI: 10.21638/11701/spbu14.2018.304 EDN: UXPWAJ

5. Khalin V.I., Yuzvovich L.I. [Concessions as a tool for financing investment processes in the economic system of the Russian Federation]. *Finansovyi biznes*, 2019, no. 3, pp. 24–27. (In Russ.) EDN: OBNLLJ
6. Provalinskii D.I. [Subsidies in modern Russian law (concept, signs, views)]. *Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika*, 2019, no. 10, pp. 53–56. (In Russ.) EDN: QSXWKZ
7. Povetkina N.A., Ledneva Yu.V. [Budget subsidies: conflict between public and private]. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, 2023, no. 1, pp. 46–69. (In Russ.) DOI: 10.17323/2072-8166.2023.1.46.69 EDN: RBYZCK

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.