



Научная статья

УДК 34:347.4:347.45/.47

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-6-112-120>

КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ И ОФСЕТНАЯ ЗАКУПКА

Вадим Александрович Катышевцев

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

ylai1980_81@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена сравнению двух форм публично-частного партнерства: концессионного соглашения и офсетной закупки. Актуальность работы обусловлена необходимостью привлечения средств частных инвесторов в экономику публично-правовых образований в условиях дефицита консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации. Основными используемыми в данной статье методами являются формально-юридический и сравнительно-правовой. Автором выявлена правовая сущность офсетной закупки как наименее распространенной формы публично-частного партнерства, а также системно изложены преимущества офсетной закупки перед концессионным соглашением. Также установлено, что развитость экономики субъекта Российской Федерации обуславливает диверсификацию портфеля договорных форм реализации проектов партнерства публичной и частной сторон.

Ключевые слова: офсетная закупка; концессионное соглашение; встречное предоставление; инвестиции.

Для цитирования: Катышевцев В. А. Концессионное соглашение и офсетная закупка // Вестник Российской правовой академии. 2025. № 6. С. 112–120. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-6-112-120>

Research Article

CONCESSION AGREEMENT AND OFFSET PROCUREMENT

Vadim A. Katyshevtsev

All-Russian State University of Justice, 2, Bldg. 1 Azovskaia St., Moscow,
117638, Russia
ylai1980_81@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the comparison of two forms of public-private partnership: a concession agreement and an offset purchase. The relevance of the work is due to the need to attract funds from private investors to the economy of public legal entities in the context of a deficit in the consolidated budget of the constituent entities of the Russian Federation. The main methods used in this article are formal legal and comparative legal methods. The author identifies the legal essence of an offset purchase as the least common form of public-private partnership, and systematically presents the advantages of an offset purchase over a concession agreement. It has also been established that the development of the economy of a constituent entity of the Russian Federation determines the diversification of the portfolio of contractual forms for implementing public-private partnership projects.

Keywords: offset purchase; concession agreement; counter-provision; investment.

For citation: Katyshevtsev V. A. Concession Agreement and Offset Procurement. *Herald of the Russian Law Academy*, 2025, no. 6, pp. 112–120. (In Russ.) <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-6-112-120>

Введение

Концессионное соглашение (далее также – КС, концессия) и закупка, по результатам которой заключается контракт со встречными инвестиционными обязательствами (ранее – государственный контракт, предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства товара на территории субъекта РФ для обеспечения государственных нужд субъекта РФ) (далее также – офсетная закупка, офсетный контракт), являются двумя самостоятельными формами публично-частного партнерства (далее также – ПЧП). Вместе с тем по итогам 2022 г. концессия является наиболее распространенной формой ПЧП в России, с общим количеством заключенных проектов 3305, в то время как количество заключенных офсетных закупок по итогам 2022 г. составило лишь семь контрактов [1].

Такое безусловное доминирование КС, в том числе над офсетной закупкой, обусловлено лежащими на поверхности объективными факторами, такими как:

- 1) более раннее включение в отечественную правовую систему;
- 2) значительная государственная (в том числе бюджетная) поддержка концессионера;
- 3) относительная ясность применения концессионного законодательства (существенный пласт научных исследований, судебной практики, аналитических материалов и прочего связаны именно с КС).

Тем не менее офсетная закупка чаще, чем во всех других субъектах Российской Федерации, применяется Москвой. По состоянию на 2022 г. Москвой заключены пять офсетных закупок, в 2023 г. – еще девять контрактов, общий объем инвестиций составит 82 млрд руб. [2]. Стоит отметить, что вразрез с общероссийской закономерностью в городе Москве используются преимущественно неклассические формы ПЧП [3].

Применение столицей офсетной закупки, в количественном отношении на уровне КС, обуславливает гипотезу настоящего исследования, которая состоит в следующем: «В условиях развитой экономики субъекта Российской Федерации публичной стороне свойственна диверсификация используемых правовых форм ПЧП».

В обозначенных условиях представляется актуальным выявить правовую природу офсетной закупки, фокусируя внимание на преимуществах офсетной закупки перед концессией.

1. Общая характеристика офсетной закупки

Правовое регулирование офсетной закупки исходит из положений ст. 111.4 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [4] (далее также – Федеральный закон № 44-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов [5].

Сторонами офсетного контракта являются: 1) заказчик – субъект (или субъекты) Российской Федерации; 2) инвестор – юридическое лицо.

Предмет рассматриваемого договора (в значении действия) состоит из двух взаимообусловленных действий:

1) осуществление [инвестором] инвестиций, направленных на создание, модернизацию и освоение производства на территории заказчика (создание, реконструкцию имущества, с использованием которого связано оказание услуги);

2) включение [заказчиком] инвестора в реестр единственных поставщиков товара, производство которого создается, модернизируется, осваивается, единственных исполнителей услуги, оказываемой с использованием имущества, которое создается, реконструируется инвестором.

Характер встречных обязательств заказчика, а также субъектный состав офсетной закупки, без сомнений, исходя из приведенных положений ст. 111.4 Федерального закона № 44-ФЗ, значительно ограничен. Эта особенность офсетной закупки в отечественной правовой системе обозначена ранее О. А. Беляевой и П. П. Кабытовым [6].

Вместе с тем интенция законодателя направлена на расширение вариативности применения офсетной закупки. Так, в соответствии с положением п. 11 ст. 2 Федерального закона от 28 июня 2022 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7] внесены следующие значительные изменения в ст. 111.4 Федерального закона № 44-ФЗ:

1) иностранные компании, наравне с российскими юридическими лицами, обладают правом быть инвестором;

2) в качестве составляющей объекта офсетной закупки в рамках инвестиционных обязательств юридического лица помимо производства товаров может выступать также оказание услуги;

3) офсетная закупка может осуществляться для обеспечения нужд двух и более субъектов Российской Федерации;

4) минимальный объем инвестиций сокращен с 1 млрд руб. до 100 млн руб.

Стоит отметить, что поставка товаров (оказание услуг) как ядро закупки для государственных нужд не является основной или по крайней мере единственной экономической целью офсетной закупки. Поставку товара (оказание услуги) единственным поставщиком (единственным исполнителем услуги) необходимо рассматривать как меру стимулирования, которую оказывает субъект(ы) Российской Федерации для достижения доминирующей экономической цели – создания, модернизации, освоения производства (создания, реконструкции имущества, связанного с оказанием услуги) на территории заказчика.

В этой связи можно выявить некоторое сходство офсетной закупки и специального инвестиционного контракта (далее также – СПИК). В соответствии с ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» [8] СПИК – это договор, в силу которого инвестор в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а другая сторона – Российская Федерация или субъект Российской Федерации в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения специального инвестиционного контракта.

Несмотря на схожую правовую природу, как следует из опубликованных данных реестра СПИК Государственной информационной системы промышленности, по состоянию на октябрь 2024 г. заключено 97 СПИК [9]. Несравненно больший объем заключенных СПИК по сравнению с офсетной закупкой обусловлен предоставляемыми инвесторам СПИК налоговыми льготами [10].

2. Сравнение офсетной закупки и концессионного соглашения

Названные особенности офсетной закупки позволяют системно отразить ограниченные возможности данного контракта в сравнении с концессией (см. Приложение А).

Сравнение по вышепредставленным критериям демонстрирует большую гибкость концессии. Отчасти это связано со спецификой Федерального закона № 44-ФЗ, когда доминирование императивных норм полностью вытеснило применение диспозитивного метода регулирования.

Кроме того, значительно более широкое применение мер бюджетного обеспечения концессионера, закрепленное положениями Федерального закона № 115-ФЗ, способствует доминированию концессии над всеми иными формами ПЧП, включая офсетную закупку.

Приложение А

Критерий сравнения	Офсетная закупка	Концессионное соглашение
1. Субъектный состав		
Частный партнер	Инвестор – российское или иностранное юридическое лицо	Концессионер – индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица
Публичная сторона	Государственный заказчик (государственные заказчики) – субъект Российской Федерации, два и более субъекта Российской Федерации	Концедент – Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, несколько публично-правовых образований, а также определенные Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [11] (далее также – Федеральный закон № 115-ФЗ) юридические лица
2. Предельный срок договора	Предельный срок действия контракта со встречными инвестиционными обязательствами – 10 лет (п. 3 ч. 2 ст. 111.4 Федерального закона № 44-ФЗ)	Предельный срок долгосрочного концессионного соглашения – 49 лет (ч. 1.2 ст. 51 Федерального закона № 115-ФЗ)

3. Встречное предоставление публичной стороны	Внесение в реестр единственных поставщиков товара, производство которого создается, модернизируется, осваивается, единственных исполнителей услуги, оказываемой с использованием имущества, которое создается, реконструируется. Оплата товаров, услуг в рамках закупки	Предоставление концессионеру на срок, установленный КС, права владения и пользования объектом КС для осуществления концессионной деятельности. Предоставление: 1) капитального гранта; 2) платы концедента; 3) возмещения недополученных концессионером доходов от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения в целях обеспечения минимального гарантированного дохода (ст. 3 и 10.1 Федерального закона № 115-ФЗ)
---	---	---

Вместе с тем стоит отметить преимущества офсетной закупки.

В частности, положениями Федерального закона № 44-ФЗ не предусмотрено ограничение объектов, в отношении которых может быть заключен соответствующий договор. Повторимся: составной частью объекта офсетной закупки является производство товаров, оказание услуги.

По существу это могут быть любые товары (услуги), поставка (оказание) которых необходима для нужд субъекта Российской Федерации. Одновременно с этим Федеральным законом № 115-ФЗ (ст. 4) в соответствии с принципом *numerus clausus* дан закрытый перечень объектов, в отношении которых может быть заключено КС.

В настоящее время в Москве заключены офсетные закупки в отношении производства медицинских изделий, фармацевтических препаратов, пищевой продукции, в то время как зарубежная практика офсетной закупки сконцентрирована в основном на оборонной сфере [12].

В целом же офсетная закупка, при сравнении ее с концессией, выделяется большей нормативной зрелостью, учитывая отсутствие столь значительного бюджетного обеспечения реализуемого инвестором проекта.

Заключение

Офсетная закупка как форма публично-частного партнерства, обладая существенными преимуществами, при этом имеет крайне низкий уровень реализации субъектами Российской Федерации. Учитывая возможность стимулирования создания, модернизации, освоения производства (создания, реконструкции имущества, связанного с оказанием услуги) на территории субъекта посредством осуществления закупки для государственных нужд, субъекты имеют возможность решать целый ряд важнейших социальных задач:

1) стимулирование увеличения налоговой базы, как минимум регионального налога на имущество организаций (ст. 14 Налогового кодекса РФ), а также рабочих мест на территории субъекта Российской Федерации;

2) необходимость бюджетного участия субъекта Российской Федерации лишь в части оплаты товаров (услуг) в рамках закупки для государственных нужд;

3) участие в отношениях в рамках Федерального закона № 44-ФЗ не предполагает предоставление налоговых льгот, в том числе по региональным налогам;

4) отсутствие необходимости передавать во временное владение и пользование имущество публично-правового образования для реализации офсетной закупки (в отличие от концессии, где подобное встречное предоставление может является составляющей частью предмета договора).

Проведенное исследование подтвердило выдвинутую автором гипотезу.

Кроме того, важно отметить, что, как следует из приведенного сравнительно-правового анализа, именно законодательно закреплённая возможность широкого бюджетного финансирования обеспечивает спрос концессионеров на применение данной формы публично-частного партнерства. В то же время соразмерность встречного предоставления со стороны субъекта Российской Федерации и именно стимулирующий эффект данного предоставления должны учитываться публичной стороной при определении наиболее подходящей формы публично-частного партнерства, которая в полной мере будет соответствовать интересам граждан.

Пристатейный библиографический список

1. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2022 года // Национальный центр ГЧП : сайт. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/2a0/2a0fc28e87a60d5efb9b37b0207db764.pdf> (дата обращения: 14.08.2025).

2. В 2023 году Москва заключила рекордное количество офсетных контрактов – Собянин // Официальный сайт Мэра Москвы : сайт. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/10598050/ysclid=1bz6c62670897837> (дата обращения: 14.08.2025).

3. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства за 2023 год // Министерство экономического развития РФ : официальный сайт. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/81ecb4b3ed9523582396c21b9fc/reiting_gchp_2023.pdf?ysclid=m1bzghuf3h6833174 (дата обращения: 14.08.2025).

4. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

5. *Петраков А. Ю.* Привлечение инвестиций с помощью офсетного контракта // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 7 (71).

6. *Беляева О. А., Кабытов П. П.* К вопросу об имплементации офсетных механизмов в контрактную систему // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2021. № 65.

Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4632.

7. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 41.

8. Реестр СПИК (публичный) // Государственная информационная система промышленности : сайт. URL: <https://gisp.gov.ru/spic2/pub/spic/search/> (дата обращения: 14.08.2025).

9. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, утвержденные Министерством финансов РФ // СПС «КонсультантПлюс» (таблица 19).

10. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

11. Офсетные контракты как механизм привлечения инвестиций // Инвестиционный портал Приморского края : сайт. URL: <https://invest.primorsky.ru/uploads/attachments/ofsetnye-kontrakty-kak-mekhanizm-privlecheniia-investitsii.6298a8e4c4091.pdf> (дата обращения: 14.08.2025).

References

1. Key Trends and Statistics of the PPP Market Based on the Results of 2022. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/2a0/2a0fc28e87a60d5efb9b37b0207db764.pdf> (date of the application: 14.08.2025). (In Russ.)

2. In 2023, Moscow Signed a Record Number of Offset Contracts – Sobyanin. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/10598050/ysclid=1bz6c62670897837> (date of the application: 14.08.2025). (In Russ.)

3. Ranking of Constituent Entities of the Russian Federation by the Level of Public-Private Partnership Development for 2023. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/81ecb4b3ed9523582396c21b9fc/reiting_gchp_2023.pdf?ysclid=m1bzghuf3h6833174 (date of the application: 14.08.2025). (In Russ.)

4. Federal Law of April 5, 2013 No. 44-FZ “On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services for Ensuring National and Municipal Needs”. *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2013, no. 14, art. 1652. (In Russ.)

5. Petrakov A. Iu. Attracting Investments with the Help of an Offset Contract. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2020, no. 7 (71). (In Russ.)

6. Beliaeva O. A., Kabitov P. P. On the Implementation of Offset Mechanisms in the Contract System. *State Procurement: Management, Placement, and Support*, 2021, no. 65. (In Russ.)

7. Federal Law of June 28, 2022 No. 231-FZ “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”. *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2022, no. 27, art. 4632. (In Russ.)

8. Federal Law of December 31, 2014 No. 488-FZ “On Industrial Policy in the Russian Federation”. *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2015, no. 1 (part I), art. 41. (In Russ.)

9. SPIC Register (public). URL: <https://gisp.gov.ru/spic2/pub/spic/search/> (date of the application: 14.08.2025). (In Russ.)

10. Main Directions of Budget, Tax and Customs-Tariff Policy for 2024 and for the Planning Period of 2025 and 2026, approved by the Ministry of Finance of the Russian Federation (SPS “ConsultantPlus”) (Table 19). (In Russ.)

11. Federal Law of July 21, 2005 No. 115-FZ "On Concession Agreements". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2005, no. 30 (part II), art. 3126. (In Russ.)

12. Offset Contracts as a Mechanism for Attracting Investment. URL: <https://invest.primorsky.ru/uploads/attachments/ofsetnye-kontrakty-kak-mekhanizm-privlecheniia-investitsii.6298a8e4c4091.pdf> (date of the application: 14.08.2025). (In Russ.)

Сведения об авторе:

В. А. Катышевцев – аспирант.

Information about the author:

V. A. Katyshevtsev – Postgraduate Student.

Статья поступила в редакцию 13.09.2025; одобрена после рецензирования 03.12.2025; принята к публикации 22.12.2025.

The article was submitted to the editorial office 13.09.2025; approved after reviewing 03.12.2025; accepted for publication 22.12.2025.