

УДК 338.2

МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ОФСЕТНЫХ КОНТРАКТОВ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ ГОСЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ**Н.В. Афанасьева, Л.А. Еникеева**

ФГБУН Институт проблем региональной экономики РАН, Санкт-Петербург, email: afnv@bk.ru, enikeeva_lilia@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются перспективы развития офсетных контрактов для региональных и межрегиональных госзакупок в условиях санкционных ограничений. Механизм развития офсетных контрактов как одной из форм государственно-частного партнерства требует модернизации в условиях введения иностранными государствами политических и экономических санкций, необходимости импортозамещения и инновационного развития регионов. Обосновано, что механизм развития офсетных контрактов для региональных и межрегиональных госзакупок будет способствовать локализации производства и развитию промышленности, а инвесторы проявляют естественный интерес к тем проектам, которые включены в федеральные нацпроекты. По мнению авторов, необходимо использование межрегиональных офсетных контрактов как точек роста инфраструктуры регионов в промышленной и технологических сферах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, офсетные контракты, региональное развитие, инфраструктура, взаимодействие органов власти, бизнес.

MECHANISM FOR THE DEVELOPMENT OF OFFSET CONTRACTS FOR REGIONAL AND INTERREGIONAL PUBLIC PROCUREMENT IN THE CONTEXT OF SANCTIONS**N.V. Afanasieva, L.A. Enikeeva**

Institute for Problems of Regional Economics RAS, Saint Petersburg, email: afnv@bk.ru, enikeeva_lilia@mail.ru

Abstract. The article discusses the prospects for the development of offset contracts for regional and interregional public procurement in the context of sanctions restrictions. The mechanism for the development of offset contracts as a form of public-private partnership requires modernization in the context of political and economic sanctions imposed by foreign countries, the need for import substitution, and the innovative development of regions. The article argues that the mechanism for the development of offset contracts for regional and interregional public procurement will contribute to the localization of production and the development of industry, and investors have a natural interest in projects that are included in federal national projects. According to the authors, it is necessary to use interregional offset contracts as growth points for regional infrastructure in the industrial and technological sectors.

Keywords: public-private partnerships, offset contracts, regional development, infrastructure, government cooperation, business.

Дата поступления статьи в редакцию: 01.11.2025

Дата принятия статьи в печать: 03.12.2025

Введение

В современной России активное развитие офсетных контрактов начинается с 2017 г. Одним из главных преимуществ офсетных контрактов является возможность наращивания масштабов импортозамещения и локализации производства технически сложной продукции. Однако 80% всех офсетных контрактов заключается в Москве, где в период 2017–2025 гг. заключено 30 контрактов на сумму 637 млрд руб., в том числе в 2024 г. 20 контрактов на сумму 362 млрд руб. [1]. В 2024 г. Москва заключила три межрегиональных офсетных контракта с республикой Карелия, Оренбургской и Владимирской областями [2].

В 2016 году после внесения поправок в Закон о госзакупках у бизнеса появилась возможность заключать офсетные контракты с государством. Первой начала активно использовать этот механизм Москва. Согласно данным инвестиционного портала Москвы [3] нормативное определение государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства содержится в документах [4–6].

Нормативное регулирование офсетных контрактов осуществляется на базе следующих документов [7–16].

В рекомендациях по реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в субъектах Российской Федерации за 2023 год, подготовленных Министерством экономического развития России, кроме нормативно-справочной документации приводятся примеры реализации проектов в социальной сфере, сфере здравоохранения, транспортной сфере, в сфере ЖКХ, а также в сфере IT технологий [17].

Так как, изначально, ГЧП задумывалось как один из механизмов привлечения частных инвестиций в создание объектов общественной инфраструктуры, находящихся в государственной и муниципальной собственности для повышения качества жизни населения в регионах, то использование офсетного контракта в рамках ГЧП как раз и позволяет наращивать масштабы импортозамещения и локализации производства технически сложной продукции, так как предусматривает не только инвестиционные обязательства для бизнеса (подрядчика), но и гарантированный выкуп объемов производимой продукции по заранее установленной цене заказчиком (в лице государства).

Тем не менее, механизм развития офсетных контрактов для региональных и межрегиональных госзакупок в условиях санкционных ограничений не может оставаться неизменным, а, следовательно, должен учитывать как изменения в законодательстве, так и новые условия: введение иностранными государствами политических или экономических санкций, необходимость импортозамещения, другие глобальные вызовы.

Цель исследования

Целью исследования является механизм развития офсетных контрактов для региональных и межрегиональных госзакупок в процессе импортозамещения государственных заказов в регионах в условиях санкционных ограничений и определение новых условий и факторов технологического обновления на основе инновационного развития регионов России.

Материал и методы исследования

Объектом данного исследования являются офсетные контракты, запуск новых форм и инструментов софинансирования этого партнерства для обеспечения технологического и социально-экономического развития регионов в современных условиях.

Предмет исследования – организационно-экономические отношения, возникающие в процессе исследования механизма развития офсетных контрактов для региональных и межрегиональных госзакупок в условиях санкционных ограничений в рамках государственно-частного партнерства.

Методы исследования – использованы общенаучные методы исследования, такие как анализ и синтез, системный и сравнительный анализ нормативно-правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы развития регионов и государственно-частного партнерства, материалы Министерства экономического развития Российской Федерации, данные рейтинговых агентств в процессе исследования механизма развития офсетных контрактов для региональных и межрегиональных госзакупок для импортозамещения государственных заказов в регионах в условиях санкционных ограничений.

Результаты исследования

Офсетный контракт – это развитие промышленности и импортозамещения, прежде всего, при реализации госзаказа региона.

Статистика заключения офсетных контрактов в Москве свидетельствует о следующем: «за каждый вложенный инвестором рубль город готов выкупать продукцию на шесть рублей» [18]. Многим регионам такая формула финансово затруднительна, но межрегиональные офсетные контракты могут рассматриваться как один из способов консолидации потребностей нескольких заказчиков и исполнителей в одном контракте.

Для региона это возможность решить задачи импортозамещения, создать новые рабочие места и увеличить налоговую базу. Особенно это важно для критической продукции: лекарств, медизделий, продуктов питания. Согласно данным, представленным в официальном издании Форума-выставки «Госзаказ» «Алиби исполнителя в офсетном контракте» приведена следующая статистика по офсетным контрактам по РФ на начало 2025 года: заключено более 40 офсетных контрактов по 44-ФЗ, более 15 регионов воспользовалось инструментарием офсетных контрактов, что позволило создать более 7 тысяч рабочих мест и привлечь 450 млрд руб. инвестиций [19].

Ожидаются изменения в законодательство об офсетных контрактах в IT-отрасли, позволяющим изменять цену офсетного контракта (но не более 10% от цены контракта) в связи с необходимостью опе-

ративной доработки продукта под меняющиеся потребности заказчика из-за «введения иностранными государствами политических или экономических санкций, а также мер ограничительного характера» [20].

По мнению Е. А. Бессоновой, Н. Д. Лопатиной «локализация производств, создание новых рабочих мест, стимулирование инвестиций в реальный сектор экономики, повышение промышленной безопасности, сокращение расходов государства в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд обуславливают необходимость внедрения офсетных контрактов в регионах России» [21].

А.В. Бойчук также считает, что офсетные соглашения играют стратегическую роль в реализации инфраструктурных проектов, обеспечивая долгосрочное финансирование и привлечение передовых технических решений, что актуально в условиях ограниченности бюджетных средств и импортозамещения, способствуя развитию отечественных производственных мощностей [22].

Механизм развития офсетных контрактов для региональных и межрегиональных госзакупок в условиях санкционных ограничений предполагает регулирование условий, на которых осуществляется взаимодействие сторон, закрепление мер ответственности.

Например, если государство (через Минпромторг, госкорпорации) выступает заказчиком, то необходимым условием при заключении контракта в условиях санкционных ограничений должно быть обеспечение нового уровня локализации (производство и использование российских комплектующих), создание производства и цепочки поставок внутри РФ.

Так, если говорить об импортозамещении в авиации, то в авиационной отрасли заказчиком является государство (в лице ОАК при поддержке Минпромторга – разработка и закупка самолетов). Исполнителем офсетного контракта выступают тысячи предприятий-смежников реализующие программы SSJ-NEW и MC-21, которые обязаны обеспечить высокий процент локализации на важных этапах производства и логистики (например, ОДК («Объединенная двигателестроительная корпорация») – обязалась создать и сертифицировать двигатели ПД-8 (для SSJ) и ПД-14 (для MC-21)). А «КРЭТ» («Концерн Радиоэлектронные технологии») – должен разработать отечественную авионику «ИММУЛЬС» для замены иностранной, «Технодинамика» – отвечает за шасси, гидравлику и другие системы [23].

Актуален и пример с производством конкурентоспособных отечественных автомобилей на имеющихся производственных мощностях. В этом случае, заказчиком выступает также государство (Минпромторг), а исполнителями офсета – отечественные автопроизводители (АвтоВАЗ, ГАЗ, Sollers и др.). Чтобы получать государственные субсидии и льготы (например, программы льготного лизинга или госзакупки такси), автопроизводители заключают специальные инвестиционные соглашения (СИО) с Минпромторгом. Но, по сути, это – типичные внутренние офсетные контракты.

Если рассматривать такие страны как Китай, реализующий стратегию «технологического национализма» через госзаказ, Северную Корею, Иран, находящихся под санкциями десятилетиями, то все они используют свой внутренний рынок и различные механизмы поддержки (госзаказ, локализация НИОКР, собственных производств полного цикла) для развития национальных стратегических отраслей и сохранения собственного суверенитета.

Китайская Народная Республика (КНР) уже более 20 лет имеет серьезные ограничения в самых разнообразных видах деятельности (в основном от США) и, одновременно, опыт устойчивого роста и развития национального экономического производства, что в значительной степени связано с госзаказом. Так, участие в госпоставках напрямую увязывается с обязательствами по НИОКР и локализацией производства.

Особенностью системы госзакупок в КНР является обязанность государственных и юридических лиц приобретать товары и услуги только отечественного производства. Отмечается, что более 50 процентов от стоимости товаров, сырья и комплектующих должны быть созданы на территории КНР [24].

Исключения возможны только в том случае, если отечественные аналоги стоят на 20 процентов дороже импортных. Это позволяет регулировать ценообразование на внутреннем рынке путем мотивации и стимулирования национальных производителей реализовывать продукцию по обоснованным ценам и минимизировать ценовые спекуляции.

Система протекционизма свойственна большинству европейских стран и США, но в КНР она имеет специфику. Так, приобретение инновационной и высокотехнологичной продукции для госзаказчиков осуществляется исключительно у аккредитованных национальных компаний. Для решения национальных политических и экономических задач правовое регулирование госзаказа обеспечивает поддержку субъектов малого предпринимательства путем установления преференций от 6 до 10 процентов.

К числу инструментов протекционизма в КНР относятся прямое инвестирование и практика государственных контрактов, т.е. создание гарантированного рынка сбыта для местных производителей.

Иран в условиях жестких санкций развивает собственную промышленность (автомобилестроение, продукция военного назначения), реализуя государственные программы, напрямую заказывая продукцию у национальных компаний, а условие максимальной локализации и создания замкнутых производственных цепочек реализуется автоматически в условиях многолетних санкций. Для Ирана, существующего несколько десятилетий в условиях жестких санкций, «внутренние офсетные контракты» стали единственным возможным путем развития.

В Иране ключевой движущей силой является автомобильная промышленность, на нее приходится около 10 процентов валового внутреннего продукта, и в кооперации с ней работают 60 отраслей. В условиях, когда санкции то отменяются, то возобновляются, Министерство промышленности Ирана разработало план, согласно которого двум крупнейшим автопроизводителям предписано оказать поддержку производителям комплектующих автозапчастей. К февралю 2025 года, за семь лет, процент импортозамещения составил 90 процентов.

А. Е. Варшавский, В. В. Дубинина в своей работе «Развитие промышленности Ирана в период санкций» также отмечают, что развитие авиационной, автомобильной промышленности в условиях санкций стало возможным не только «благодаря сотрудничеству с другими странами, в первую очередь, с Китаем, импорту необходимых компонентов через третьи страны», но и за счет «стремления к самообеспечению в сфере производства» [25], за счет создания собственных моделей машин и оборудования и достижения высокого уровня локализации компонентов.

Так, лидер КНДР Ким Чен Ын, также отмечает важность создания собственными силами «общегосударственной инфраструктуры медобслуживания, охватывающей центральные, провинциальные, городские и уездные больницы и городские семьи» [26, С.20], а 18 сентября 2025 года им был подписан документ по «дальнейшему расширению и укреплению технического потенциала Объединения беспилотной авиационной техники с использованием современных технологий искусственного интеллекта [26, С.29].

В каждом из этих примеров, государство использует свой статус крупнейшего заказчика и инвестора, чтобы развивать свои стратегические отрасли промышленности. Это мощный инструмент промышленной политики, который в условиях глобальной турбулентности становится ключевым для сохранения технологического и экономического суверенитета этих стран.

Россия также, как и перечисленные выше страны, сможет адаптироваться к санкциям, как за счёт диверсификации рынков сбыта, расширения сотрудничества с третьими странами, так и за счет реализации механизма развития офсетных контрактов для региональных и межрегиональных госзакупок, в рамках которого возможно объединение потребностей регионов. В этом случае эффективным механизмом считаем межрегиональные офсетные контракты.

Определены следующие направления развития офсетных контрактов (рис. 1) для региональных и межрегиональных госзакупок в процессе импортозамещения государственных заказов в регионах в условиях санкционных ограничений.

Реализация механизма развития офсетных контрактов, используя возможности 223-ФЗ [16], позволяет провести глубокие процессы промышленной локализации полного цикла.

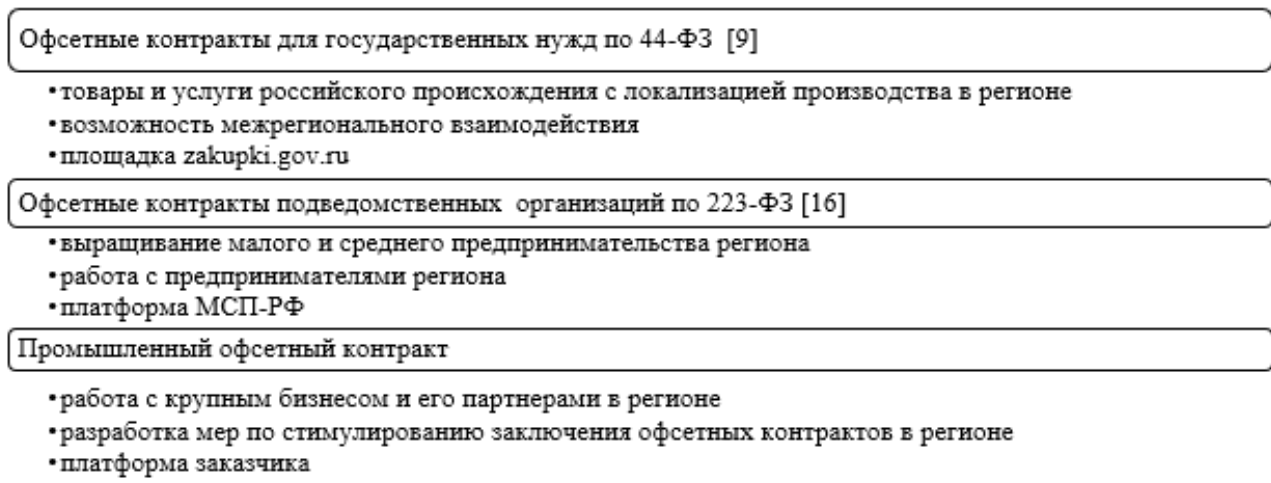


Рис. 1. Направления развития офсетных контрактов в условиях технологического обновления и инновационного развития регионов РФ

Дополнительный эффект связан с увеличением внутренней конкуренции и расширением возможностей малого и среднего бизнеса благодаря офсетным контрактам по 223-ФЗ. Необходимо отметить, что в отличие от 44-ФЗ [9] здесь нет ограничений по планке для инвесторов по обязательному объему встречных обязательств. Такие традиционные качества малого и среднего бизнеса как подвижность и оперативность позволяют иметь на один лот 7-9 заявок и иметь скамейку запасных для страховки заказчиков.

Однако, трудно не согласиться с представителями бизнес – сообщества, которые говорят о необходимости единого нормативного подхода к практике офсетных контрактов 44-ФЗ и 223-ФЗ [9;16].

Информационно-коммуникационные риски офсетных контрактов и способы их минимизации и направления по их хеджированию в рамках реализации механизма регионального офсетного контракта представлены на рисунке 2.

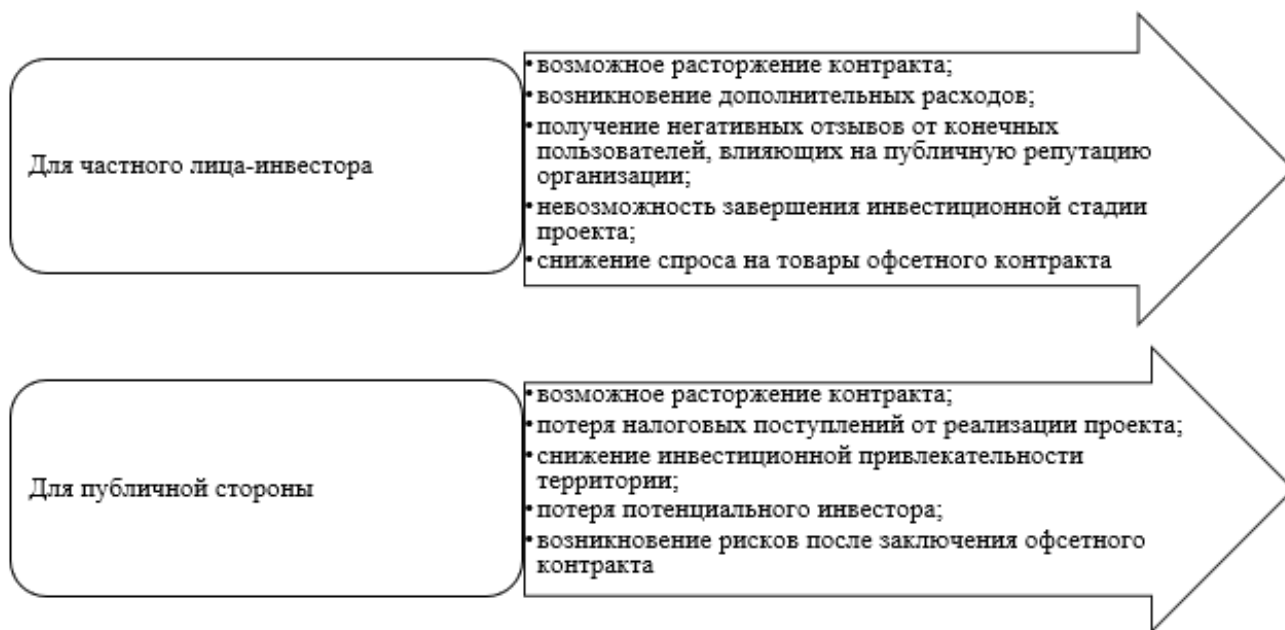


Рис. 2. Информационно-коммуникационные риски офсетных контрактов

В настоящее время участились случаи появления, что свойственны всем инвестиционным проектам, общественных, экологических и информационных рисков при реализации офсетных контрактов.

Такие риски возникают, как в связи с распространением, так и, наоборот, утаиванием и искажением информации об инвестиционном проекте перед населением. Это может быть связано с конкуренцией в предпринимательской среде, а также подачей разноплановой информации в различных СМИ.

Выбор поставщика в условиях конкурса нередко сопровождается недобросовестной конкуренцией участников в информационно-коммуникационном пространстве.

Анализ рисков офсетных контрактов на основе изучения традиционных рисков инвестиционных проектов и отечественного опыта был бы неполным без учета многолетнего опыта тех зарубежных стран, которые длительное время находятся под санкциями.

Опыт подсанкционных стран свидетельствует о различных инструментах использования госзаказа как возможности развития национальной экономики.

Для нас интересна практика привлечения в качестве инвесторов офсетных контрактов уже имеющихся участников – поставщиков госзаказов. Возможно поэтапное развитие взаимоотношений, начиная с НИОКРа (рис. 3).

Выводы

Механизм регионального офсетного контракта представлен как поэтапная модель с основным набором задач и действий с учетом вышеизложенных рисков и направлений по их хеджированию.

Представленный механизм этапов офсетного контракта не учитывает особенности развития межрегиональных отношений. Межрегиональные офсетные контракты через агрегирование спроса и интеграцию финансовых мер поддержки позволит концентрировать ресурсы и централизовать управление, распределять эффекты офсетных контрактов между регионами. В настоящее время, как уже упоминалось, только Москва имеет межрегиональные офсеты, которые снижают транзакционные издержки и используют преимущества регионов.

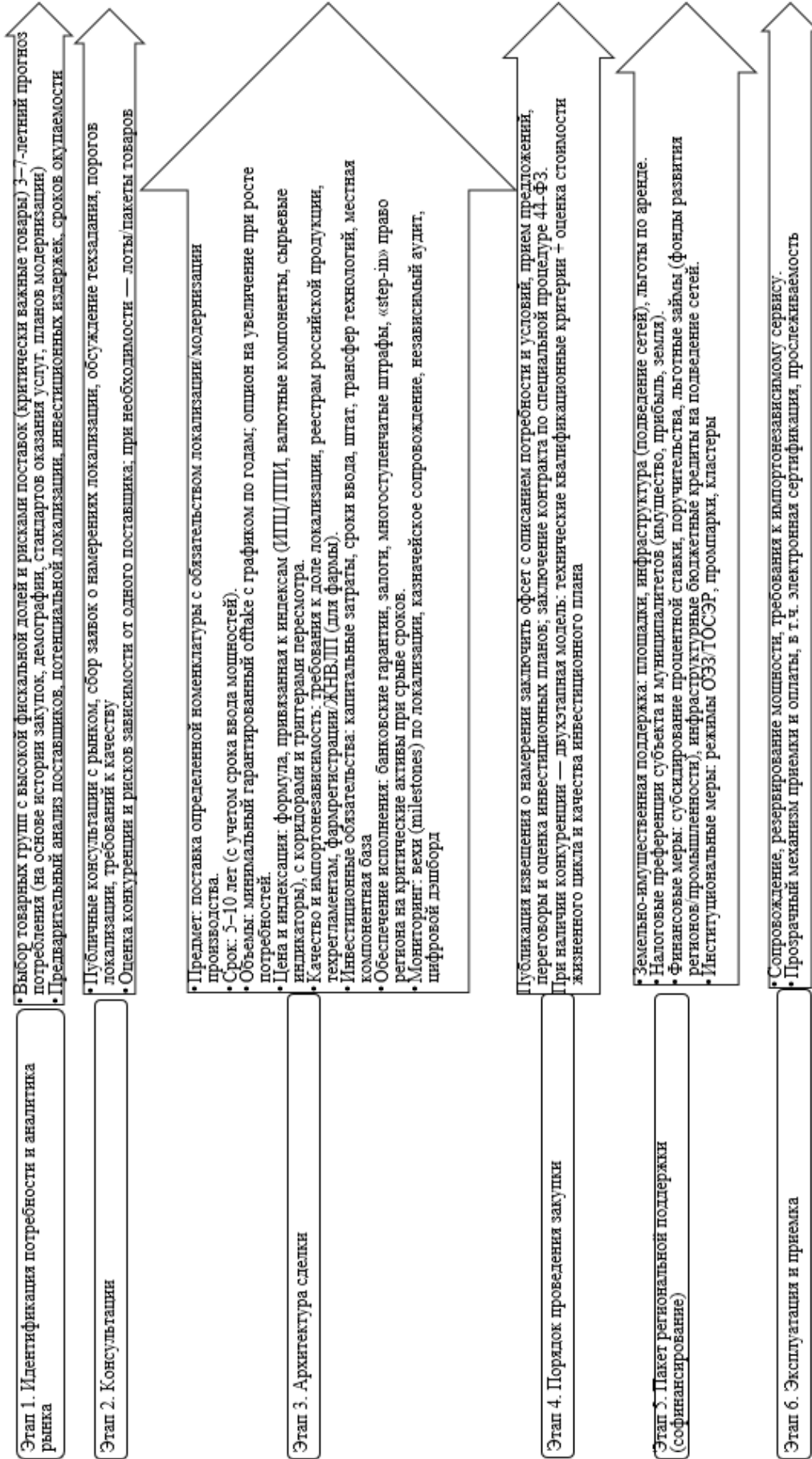


Рис. 3. Основные этапы реализации механизма регионального офсетного контракта в РФ

Для межрегиональных офсетных контрактов необходим консорциум заказчиков, который определяет условия контракта по распределению объемов и региональных квот, локализацию производства. Как правило, все начинается с подписания рамочного соглашения между губернаторами регионов и определению единого уполномоченного заказчика.

Решение проблемы заключения офсетных контрактов должно стать ключевым вектором развития современной промышленной политики через использование государственных и межрегиональных закупок как основы для развития национальной промышленности.

Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием ФГБУН Института проблем региональной экономики РАН по темам:

«Разработка теоретико-методологических положений научно-технологического развития экономики на основе инновационной динамики и формирования механизмов ее реализации в регионах» FMGS-2024-0001 №124011600045-8.

«Новые условия и факторы социально-экологического развития регионов России в условиях цифровой трансформации экономики и общества» FMGS-2024-0002 №124012000100-7.

Литература

1. Государственно-частное партнерство. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/industries/videos/682ec1119a79475f1f276549> (дата обращения: 12.10.2025).
2. Гарбузов: Благодаря московским офсетам в создание новых производств в регионах инвестируют более 3 млрд рублей. [Электронный ресурс]. URL: <https://finance.rambler.ru/economics/54952055-garbuzov-blagodarya-moskovskim-ofsetam-v-sozdanie-novyh-proizvodstv-v-regionah-investiruyut-bolee-3-mlrd-rubley/> (дата обращения: 12.10.2025).
3. Государственно-частное партнерство: Инвестиционный портал Москвы. [Электронный ресурс]. URL: <https://investmoscow.ru/business/public-private-partnership> (дата обращения: 12.10.2025).
4. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
5. Постановление Правительства Москвы от 04.08.2009 № 720-ПП «О порядке подготовки концессионных соглашений, реализуемых на территории города Москвы».
6. Постановление Правительства Москвы от 03.02.2016 № 26-ПП «О подготовке проектов государственно-частного партнерства, принятия решений о реализации проектов государственного-частного партнерства, реализации и мониторинге реализации соглашений о государственно-частном партнерстве».
7. Гражданский кодекс Российской Федерации.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
9. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
10. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2015 № 719 «О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации».
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2021 № 2571 «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2021 № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20.12.2021 № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».
14. Постановление Правительства Москвы от 19.07.2019 № 899-ПП «О системе закупок города Москвы».
15. Постановление Правительства Москвы от 25.04.2017 № 217-ПП «О Порядке взаимодействия заказчиков города Москвы при принятии решения о проведении электронного конкурса на заключение контракта на поставку товара, оказание услуги, предусматривающего встречные инвестиционные обязательства поставщика (исполнителя) по созданию, модернизации, освоению производства товара и (или) созданию, реконструкции используемого для оказания услуги имущества».
16. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (для офсетных договоров по 223-ФЗ).

17. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fcf9b0d/metodic_2023.pdf (дата обращения: 12.10.2025).
18. Концептуальные идеи развития офсетной практики, собранные Академией Контрактных Отношений. Презентация законодательных инициатив по офсетам. [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki-digital.ru/jekskljuziv/konceptualnye-idei-razvitija-ofsetnoj-praktiki-sobrannye-akademiej-kontraktnyh-otnoshenij/> (дата обращения: 12.10.2025).
19. Госзаказ. Алиби исполнителя в офсетном контракте. [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki-digital.ru/jekskljuziv/alibi-ispolnitelja-v-ofsetnom-kontrakte/> (дата обращения: 12.10.2025).
20. ЗакС утвердил изменения в законодательство об офсетных контрактах в IT-отрасли. [Электронный ресурс]. URL: <https://78.ru/news/2025-04-09/zaks-utverdil-izmeneniya-v-zakonodatelstvo-ob-ofsetnih-kontraktah-v-itotrasli> (дата обращения: 12.10.2025).
21. Бессонова Е.А., Лопатина Н.Д. Роль офсетных контрактов в развитии механизмов государственно-частного партнёрства // Russian Journal of Management. 2023. № 4. С. 425-441.
22. Бойчук А.В. Офсетный контракт как механизм государственных закупок при реализации инфраструктурных проектов. [Электронный ресурс]. URL: <https://progressive-economy.ru/wp-content/uploads/2025/02/ofsetnyj-kontrakt-kak-mehanizm.pdf> (дата обращения: 12.10.2025).
23. «Технодинамика» разработает и испытает новые системы для самолета SSJ-New. [Электронный ресурс]. URL: https://news.rambler.ru/disasters/44666940/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylinkhttps://news.rambler.ru/disasters/44666940-tehnodinamika-razrabotaet-i-ispytaet-novye-sistemy-dlya-samoleta-ssj-new/ (дата обращения: 16.11.2025).
24. Кикавец В.В. Государственные закупки в Китайской Народной Республике: особенности правового регулирования // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4, Государство и право: Реферативный журнал. 2025. № 2.
25. Варшавский А.Е., Дубинина В.В. Развитие промышленности Ирана в период санкций // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2024. Т. 20, № 12 (441). С. 2255-2272. DOI: 10.24891/ni.20.12.2255. EDN ECQJMQ.
26. Журнал «Корея» № 9 2025 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://fessl.ru/korea/korea10-25.pdf> (дата обращения: 16.11.2025).