

УДК 332 DOI: 10.14451/2.188.53

Офсетные контракты: эффект от изменений законодательства в 2022 г.

© 2024 **Малинский Михаил Станиславович**

Аспирант. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

E-mail: mmalinskiy@gmail.com

Ключевые слова: офсетные контракты, контракты со встречными инвестиционными обязательствами, государственные закупки, импортозамещение, инвестиции, меры поддержки, локализация, 44-ФЗ.

Ввиду правок в 44-ФЗ только за 2023 г. было заключено больше офсетных контрактов, чем за 5 лет до принятия изменений. В статье приведена российская практика применения механизма офсетного контракта, рассматриваются правки в 44-ФЗ 2022 г., а также их влияние на развитие механизма офсетного контракта как инструмента импортозамещения и привлечения инвестиций.

Импортозамещение – одно из актуальных направлений промышленной политики Российской Федерации, закрепленное в государственную программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (период реализации 2013–2030 гг.).

Одним из инструментов импортозамещения стал офсетный контракт – долгосрочный договор сроком до 10 лет о закупке товара и/или услуги со стороны субъекта Российской Федерации в обмен на встречные обязательства со стороны инвестора по локализации производства данного товара или оказания данной услуги на территории субъекта. Основные условия и порядок заключения офсетных контрактов регулируется статьей 111.4 федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (44-ФЗ).

Данный инструмент является выгодным как для государства, так и для инвестора. Основными преимуществами офсетных контрактов являются:

1. Для государства:
 - долгосрочное снижение цены закупки за счет эффекта масштаба закупки и оптимизации логистики со стороны поставщика;
 - промышленная безопасность и технологический суверенитет;
 - создание новых рабочих мест;
 - увеличение налоговых поступлений;
 - бесперебойность поставок.
2. Для инвестора:
 - долгосрочная гарантия сбыта;
 - возможность установить в контракте ежегодную индексацию цен на товар и/или услугу;
 - возможность дополнительного сбыта государственным заказчикам субъекта РФ

за счет включения в реестр единственных поставщиков.

Развитие офсетных контрактов в Российской Федерации можно разделить на 2 этапа: до и после 01.07.2022, когда были приняты существенные правки в законодательство.

До 01.07.2022 в Российской Федерации было заключено 8 офсетных контрактов, а общий объем инвестиций по ним составляет не менее 15,98 млрд руб. Большинство из контрактов было заключены в Москве, причем по всем пяти московским контрактам заказчиком выступал один и тот же орган исполнительной власти (ОИВ) – Департамент здравоохранения города Москвы.

Первым офсетным контрактом стал заключенный в октябре 2017 г. контракт с АО «Биокад» на поставку лекарственных препаратов. Условиями данного контракта является вложение поставщиком-инвестором не менее 3 млрд руб. в создание, модернизацию, освоение производства закупаемых препаратов. Примечательно, что уже первый офсетный контракт показал эффект существенной экономии бюджета при долгосрочной закупке – при начальной максимальной цене контракта в размере 28,9 млрд руб. победитель конкурсной процедуры предложил цену более, чем в 2 раза меньшую – 14,1 млрд руб.

Кроме того, до 01.07.2022 были заключены следующие офсетные контракты на поставку лекарственных препаратов:

- в 2018 г. Департамент здравоохранения города Москвы заключил офсетный контракт с ООО «Р-Опра», объем инвестиций по контракту составляет не менее 5,88 млрд руб.;
- в 2019 г. Министерство здравоохранения Московской области заключило офсетный контракт с ООО «ПСК Фарма», объем инвестиций по контракту составляет не менее 1 млрд руб.;
- в 2021 г. Департамент здравоохранения города Москвы заключил офсетный контракт с ФГУП «Московский эндокринный завод», объем инвестиций по контракту составляет не менее 1 млрд руб.;

- в 2022 г. Министерство здравоохранения Самарской области заключило офсетный контракт с ООО «МАБСКЕЙЛ», объем инвестиций по контракту составляет не менее 1 млрд руб.;

Таким образом, до 01.07.2022 было заключено 5 офсетных контрактов на поставку лекарственных средств. Примечательно, что по всем контрактам победителями конкурсных процедур являются разные компании, что свидетельствует о том, что офсетный контракт является не только инструментом импортозамещения и привлечения инвестиций, но также и механизмом развития конкуренции.

Помимо лекарственных препаратов до существенных правок законодательства были заключены офсетные контракты на поставку следующих видов товаров:

- медицинские изделия. В 2019 г. Департамент здравоохранения города Москвы заключил офсетный контракт с ООО «Гемамед», объем встречных инвестиционных обязательств по контракту составляет не менее 1 млрд руб.;
- пищевые продукты для льготных категорий населения. В 2020 г. Департамент здравоохранения города Москвы заключил офсетный контракт с АО «Вимм-Билль-Данн», объем встречных инвестиционных обязательств поставщика по контракту составляет не менее 2,1 млрд руб.;
- троллейбусы. В 2021 г. Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Башкортостан заключило офсетный контракт с АО «Уфимский трамвайно-троллейбусный завод», по которому объем встречных инвестиционных обязательств составлял не менее 1 млрд руб. Впоследствии данный контракт был расторгнут по соглашению сторон в 2023 г.

Основными ограничениями в развитии офсетного контракта как инструмента импортозамещения и привлечения инвестиций являлись:

- минимальный объем инвестиций по офсетным контрактам не мог быть меньше 1 млрд руб., что существенно снижало сферы применения

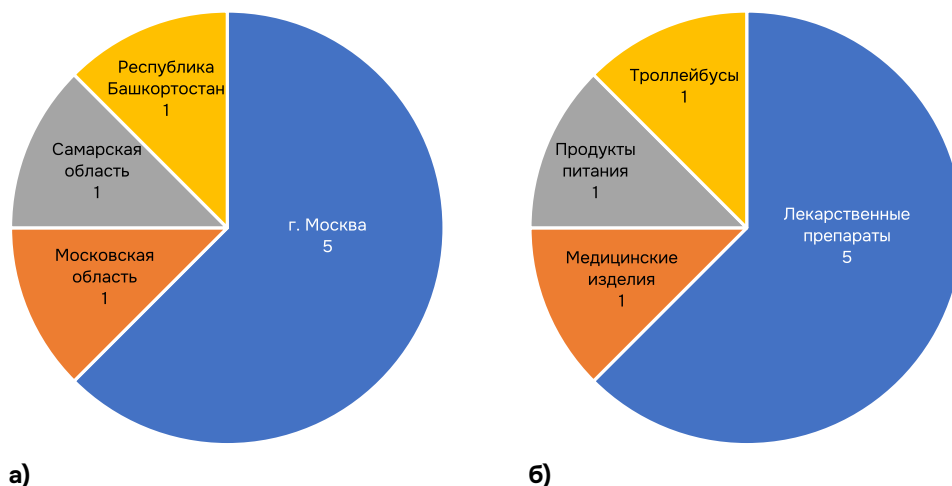


Рис. 1. Распределение офсетных контрактов, заключенных до 01.07.2022: а) по субъектам РФ, б) по предмету закупки.

данного инструмента (более половины офсетных контрактов были на поставку лекарственных препаратов);

- заказчиком мог быть только ОИВ субъекта, что также снижало сферы применения офсетных контрактов, так как запрещало заключать такие контракты муниципальными заказчиками, государственными учреждениями;
- ограничение в предмете закупки только на закупку товаров также снижало сферы применения офсетных контрактов, так как данный механизм можно было бы использовать при закупках услуг и работ.

01.07.2023 вступили в силу изменения 44-ФЗ, которые сняли большую часть существовавших ограничений и впоследствии существенно ускорили процесс импортозамещения посредством офсетных контрактов. Основные изменения, принятые в 2022 г.:

1. Уменьшение минимального объема инвестиций по офсетному контракту с 1 млрд руб. до 100 млн руб. Данное изменение было нацелено на расширение практики заключения офсетных контрактов на новые предметы закупки и новые субъекты РФ.
2. Добавление возможности заключения офсетных контрактов не только ОИВ, но и любым государственным заказчиком.
3. Добавление возможности заключения офсет-

ных контрактов не только на закупку товаров, но и на закупку оказания услуг, которое также было нацелено на расширение сфер применения офсетных контрактов.

4. Возможность заключения межсубъектовых офсетных контрактов (при увеличении минимального объема инвестиций до 400 млн руб.), направленное на кооперацию субъектов РФ в создании импортозамещающих производств.

Оценивая эффект от изменения законодательства, в первую очередь стоит отметить увеличение количества заключенных офсетных контрактов на территории РФ: за 20 месяцев с июля 2022 г. по февраль 2024 г. было заключено больше контрактов, чем за предшествующий пятилетний период. Именно данные изменения 44-ФЗ стали основной причиной развития офсетных контрактов на территории Российской Федерации: из 15 заключенных после 01.07.2022 офсетных контрактов 11 (73%) были бы невозможны без принятых правок.

Ключевой причиной существенного роста количества офсетных контрактов стало снижение минимальных инвестиций с 1 млрд руб. до 100 млн руб.: 9 из заключенных после вступления в силу поправок в 44-ФЗ офсетных контрактов включают в себя минимальные встречные инвестиционные обязательства в размере ме-

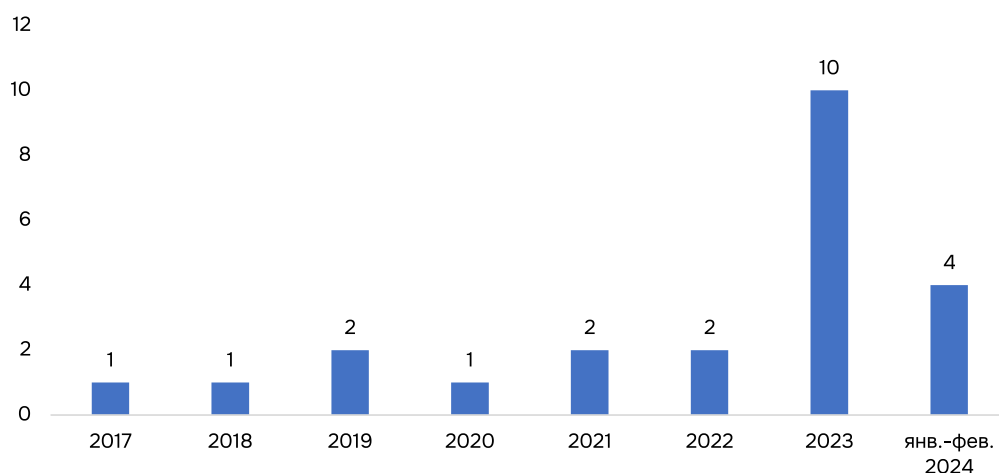


Рис. 2. Количество заключенных офсетных контрактов по годам.

нее 1 млрд руб.

В первую очередь снижение минимального объема инвестиций по офсетным контрактам привело к возможности дробления крупных конкурсов на несколько конкурсов поменьше, но более технологически связанных. Так, например, в марте 2023 г. Департаментом здравоохранения города Москвы было заключено 3 офсетных контракта на поставку лекарственных препаратов, а объем инвестиций каждого из них составлял от 300 до 800 млн руб. Уменьшение минимального объема инвестиций позволило сформировать лоты в зависимости от лекарственной формы препарата, что в свою очередь привело к уменьшению затрат инвесторов на приобретение производственного оборудования для выпуска лекарств. Необходимо отметить, что все 3 рассматриваемых офсетных контракта были заключены с разными инвесторами: ООО «ВЕЛФАРМ-М», АО «Р-ФАРМ», АО «ФАРМАСИНТЕЗ».

Также снижение минимального объема инвестиций по офсетным контрактам привело к распространению практики их заключения на новые сферы. Так, например, Главное архивное управление города Москвы заключило 2 офсетных контракта: на поставку архивных коробов и полимерных поддонов, каждый из которых предусматривает минимальный объем инвестиций в производство в размере не менее 100 млн руб.

Кроме того, возможность заключения офсетного

контракта любым государственным заказчиком, а не только ОИВ, также сыграло значимую роль: в 5 из заключенных после 01.07.2022 офсетных контрактах заказчиками выступают государственные бюджетные учреждения, унитарные предприятия, казенные учреждения, а также муниципальные бюджетные учреждения.

Так, например государственными бюджетными учреждениями города Москвы «Автомобильные дороги» и «Озеленение» были заключены офсетные контракты на поставку элементов благоустройства городской среды и тары для цветов соответственно, а объем инвестиций по каждому из указанных контрактов составляет не менее 100 млн руб.

2 офсетных контракта, заключенных после принятия изменений в 44-ФЗ, были заключены на оказание услуг, а не на закупку товара, что также было бы невозможно ранее.

Пилотный офсетный контракт на оказание услуги был заключен в 2023 г. МБУ «Город» с ООО «Эпоха возрождения» на оказание услуг в соответствии с Концепцией системы озеленения города Дзержинск Нижегородской области с инвестиционными обязательствами в размере 100 млн руб. Стоит отдельно отметить, что это был первый офсетный контракт, заключенный муниципальным учреждением.

Второй офсетный контракт на оказание услуги



Рис. 3. Особенности офсетных контрактов, заключенных после 01.07.2024.

был заключен в 2024 г. между государственными учреждениями города Москвы и ООО «Экипировочный центр» на оказание услуг по прокату, стирке и чистке текстильных изделий. Согласно данному контракту, встречные инвестиционные обязательства инвестора составляют не менее 3 млрд руб., что является наибольшим значением из всех контрактов, заключенных после изменения 44-ФЗ.

Наконец, в феврале 2024 г. заказчики из города Москвы и Республики Карелия заключили первый межсубъектовый офсетный контракт на поставку щебня с обязательством инвестора по локализации его производства и вложению не менее 780 млн руб. На объявленный в 2023 г. конкурс на заключение офсетного контракта на поставку медицинских перчаток для нужд медицинских учреждений города Москвы и Самарской области не было подано ни одной заявки.

Несмотря на то, что с момента принятия правок в 44-ФЗ был заключен только 1 межсубъектовый офсетный контракт, данный механизм может быть более востребован в будущем. Так, например, 17.02.2024 Мэр Москвы С. С. Собянин анонсировал проведение совместного конкурса с Владимирской областью на заключение офсетного контракта на поставку компонентов для повышения прочности асфальта [3].

Необходимо отметить, что несмотря на изменение законодательства 4 офсетных контракта были заключены на условиях, действовавших

до 01.07.2022, а именно: объем инвестиций составляет не менее 1 млрд руб., заказчиком по контракту является ОИВ, а предметом закупки является товар. Примечательно, что все 4 офсетных контракта были заключены на поставку лекарственных препаратов.

Так, например, в 2023 г. был заключен первый офсетный контракт в городе Санкт-Петербурге, который помог субъекту РФ привлечь не менее 2,3 млрд руб. частных инвестиций. Отличительной особенностью данного контракта является существенная экономия бюджетных средств на долгосрочную закупку в размере 26% от начальной максимальной цены контракта.

Кроме того, в Московской области был заключен второй офсетный контракт с ООО «ПСК ФАРМА» на поставку лекарственных препаратов. Объем инвестиций по нему составляет не менее 1 млрд руб., как и в первом контракте, заключенным тремя годами ранее.

Как было сказано ранее, основными целями рассматриваемых изменений законодательства являлись:

- расширение сфер применения офсетных контрактов;
- расширение географии заключения офсетных контрактов;
- кооперация регионов в создании импортозамещающих производств.

Таблица 1. Основные результаты изменений законодательства.

До 01.07.2022	После 01.07.2022
Количество офсетных контрактов	
8	15
Суммарный объем инвестиций по контрактам	
не менее 15,98 млрд руб.	не менее 13,38 млрд руб.
Сферы применения	
1. Здравоохранение: – лекарства; – медицинские изделия; – пищевые продукты для льготных категорий населения. 2. Транспорт (контракт расторгнут)	Добавлены: 1. Благоустройство: – бортовой камень; – озеленение территории; – щебень; – тара для цветов. 2. Канцелярские изделия: – архивный короб; – поддоны для хранения документов. 3. Услуга по прокату, стирке и чистке текстильных изделий. 4. Услуга питания (конкурс отменен).
География заключения офсетных контрактов	
Отсутствовали межрегиональные офсетные контракты	Заключены: 1. межрегиональный офсет (г. Москва и Республика Карелия) на поставку щебня. Несостоявшиеся конкурсы: 2. межрегиональный офсет (г. Москва и Самарская область) на поставку медицинских перчаток. Анонсированы: 3. межрегиональный офсет (г. Москва и Владимирская область) на поставку компонентов для повышения прочности асфальта.

Как указано в таблице ниже, все цели изменения законодательства были достигнуты: заключен первый межсубъектовый офсетный контракт, офсетные контракты появились в новых субъектах РФ, а сами офсетные контракты распространились на такие сферы, как благоустройство территории, канцелярские товары, а также оказание услуг по прокату, стирке и чистке текстильных изделий для учреждений здравоохранения, социального обеспечения и образования.

Перспективным направлением дальнейших изменений законодательства является добавление возможности заключения офсетного контракта несколькими заказчиками в одном субъекте РФ.

В рамках исполнения распоряжения Правительства Российской Федерации от 13.12.2023 № 3588-р в г. Москве был заключен пилотный

офсетный контракт на оказание услуг по прокату, стирке и чистке текстильных изделий. Примечательно, что заказчиками по данному офсетному контракту являются 4 государственных заказчика г. Москвы.

Перспективными сферами применения офсетных контрактов с множеством заказчиков в одном регионе являются:

1. Оказание услуги питания для учреждений здравоохранения, образования и иных сфер;
2. Медицинские изделия, закупаемые каждым лечебным учреждением по-отдельности;
3. Мебель для бюджетных учреждений;
4. Товары и услуги для благоустройства территории;
5. Услуги по выполнению функций младшего медицинского персонала;
6. Средства фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения.

Библиографический список

1. Васильев Д. Д., Савчук Р. Р. Развитие механизма офсетных контрактов: отечественная практика и перспективы развития // Современное состояние, проблемы и перспективы развития отраслевой науки : материалы VI Всероссийской конференции с международным участием, посвященной 125-летию РУТ (МИИТ), Москва, 25–26 ноября 2021 года. – М. : Перо, 2021. – С. 174–178.
2. Офсетные контракты, как инструмент развития импортозамещения : Материалы V Национальной (всероссийской) научно-практической конференции, Орёл, 22 декабря 2022 года. – Орёл : Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева, 2023. – С. 136–145.
3. Москва заключит офсетный контракт на поставку компонентов для дорожных покрытий. – URL: <https://www.m24.ru/news/ehkonomika/17022024/666963> (дата обр. 24.02.2024).
4. Москвитина Н. А. Офсетные контракты как инструмент региональной промышленной политики : Сборник научных статей по итогам десятой международной научной конференции, Казань, 30–31 октября 2020 года. Часть 2 // . – Казань : Конверт, 2020. – С. 172–174.
5. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. – URL: <https://zakupki.gov.ru> (дата обр. 24.02.2024).
6. Офсетный контракт 2.0. – URL: https://www.foconsult.ru/wp-content/uploads/2022/06/book_190x254.pdf (дата обр. 24.02.2024).
7. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.12.2023 № 3588-р.
9. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».