

Межрегиональная общественная организация АССОЦИАЦИЯ ПОЛЯРНИКОВ

127025, г. Москва
ул. Новый Арбат, д. 19



тел.: +7 (495) 697-51-78
факс: +7 (495) 697-80-36
эл. почта: apparat@aspolrf.org

ПРЕЗИДЕНТ

№ **МС - 1929-0557**

от **12 ОКТ 2026**

Председателю Комитета
Государственной Думы
по развитию Дальнего Востока и
Арктики
Н.М. Харитонову

Уважаемый Николай Михайлович!

Благодарю Вас за приглашение принять участие в расширенном заседании Комитета Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики на тему «О проекте федерального закона «О единой территории опережающего развития Дальнего Востока и Арктической зоны Российской Федерации», которое состоится 14 октября 2026 года в 10:00.

Материалы по рассматриваемому вопросу, размещённые по ссылке <https://regulation.gov.ru/projects/171190/>, изучены. Дополнительные предложения в проект документа по итогам мероприятия направлены в Комитет в установленном порядке.

Приложение: на 32 л. в 1 экз.

С уважением,

Слипенчук М.В.

Экспертно-правовое заключение

по проекту федерального закона о единой территории опережающего развития Дальнего Востока и Арктической зоны Российской Федерации

12 октября 2026 года

Вывод. Концепция единого режима поддержки инвестиций юридически допустима и может способствовать развитию Дальнего Востока и Арктической зоны Российской Федерации. Однако представленная редакция нуждается в существенной доработке до принятия. Она устанавливает высокий порог доступа к поддержке, исключает действующих и бывших участников ряда преференциальных режимов, допускает недостаточно определенный отбор заявок и несоразмерные последствия утраты статуса. Гарантии для нерезидентов, действующих предприятий и участников местной экономики проработаны недостаточно.

Наиболее серьезные конституционные риски связаны с определением штрафа соглашением при обязательной уплате в федеральный бюджет, возвратом налоговой экономии федерального бюджета и внебюджетных фондов независимо от характера нарушения, необоснованным отказом в поддержке и применением земельных преимуществ резидента за счет прав другого собственника. Порог инвестиций 100 млн рублей сам по себе не доказывает неконституционность закона, но без обоснования и доступного механизма поддержки небольших проектов создает существенный риск ухудшения условий развития малого бизнеса.

Предметом оценки является предоставленный проект федерального закона «О единой территории опережающего развития Дальнего Востока и Арктической зоны Российской Федерации», состоящий из 29 статей [1]. Далее используются сокращения ЕТОР, АЗРФ и ДФО. Правовые выводы относятся к этой редакции; размер и продолжительность налоговых льгот должны оцениваться по согласованным изменениям Налогового кодекса РФ.

Предлагаемые ниже поправки являются рекомендациями, а не действующими нормами. Заключение не подменяет решение Конституционного Суда РФ о конституционности принятого закона.

Дополненная оценка охватывает права КМНС, конкурентные последствия, экономическую обоснованность и сопоставление с другими режимами. Проверены текст исходного законопроекта и дополнительные нормативные источники. Сценарные расчеты показывают механизм последствий, но не заменяют отсутствующего финансово-экономического обоснования по всей территории. Рекомендуется дополнить проект обязательными гарантиями и представить расчеты до принятия.

1 Конституционные основания оценки

Статьи 8 и 34 Конституции РФ защищают конкуренцию, свободу экономической деятельности и предпринимательства. Статья 19 требует равенства перед законом, статья 35 защищает собственность, статья 46 гарантирует судебную защиту, статья 55 определяет пределы ограничения прав, статья 57 устанавливает обязанность платить законно установленные налоги и сборы. Для земельных и инфраструктурных решений имеют значение также статьи 9, 36, 42 и 69, включая охрану природной среды и прав коренных малочисленных народов [2].

Конституционное равенство не означает обязанность государства предоставлять всем хозяйствующим субъектам одинаковые налоговые льготы. Законодатель может выделять территории, отрасли и категории инвестиционных проектов. Но различия должны иметь объективное основание, соответствовать цели поддержки, быть соразмерными и применяться по предсказуемым правилам. Нельзя считать наличие льготного режима достаточным основанием для произвольного ограничения прав тех, кто в него не включен.

Отказ в льготе и запрет предпринимательской деятельности имеют разную правовую природу. Большинство условий статей 8 и 9 ограничивают доступ к статусу резидента, а не ведение бизнеса вообще. Вместе с тем земельные, градостроительные и портовые положения способны непосредственно затронуть деятельность и имущество нерезидентов. Для них требуется отдельная проверка необходимости ограничений.

Статья 14 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ предусматривает доступность инфраструктуры поддержки МСП, равный доступ отвечающих установленным условиям предпринимателей к программам и открытость процедур. Эти принципы не отменяют критериев отбора, но требуют их обоснованности и прозрачного применения [5]. Статья 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ запрещает ограничивающие конкуренцию действия органов власти с предусмотренными законом исключениями. Поэтому специальный федеральный закон может устанавливать особенности режима, однако его наличие не устраняет необходимость конституционной оценки [4].

2 Учет разных категорий участников экономики

Круг хозяйствующих субъектов шире круга возможных резидентов ЕТОР. В частности, пункт 5 статьи 4 Закона № 135-ФЗ относит к хозяйствующим субъектам некоммерческие организации с приносящей доход деятельностью и физических лиц, применяющих НПД. Пункт 2 статьи 3 проекта допускает в резиденты только ИП и коммерческие юридические лица, исключая унитарные предприятия [1, 4]. Это сужение не является автоматически незаконным; требуется обосновать выбранную модель и обеспечить подходящие формы участия остальных категорий.

Категория	Положение в проекте	Основная норма
ИП и коммерческие юридические лица, включая производственные кооперативы	Могут получить статус при выполнении всех требований	Статьи 3, 8, 9
Микро и малые предприятия с проектами до 100 млн рублей	Не проходят минимальный инвестиционный порог	Статья 9 часть 1 пункт 4
Действующее предприятие, ранее не участвовавшее в перечисленных режимах	Может представить новый проект, в том числе модернизацию, при соблюдении критериев	Статья 3 пункт 1, статьи 8 и 9
Действующий или бывший резидент ТОР, СПВ, АЗРФ либо иной перечисленный участник	Не отвечает условию отсутствия нынешнего и прежнего статуса	Статья 8 часть 1 пункт 3
Компания с филиалом или представительством вне ЕТОР	Не проходит условие допуска; отдельное юридическое лицо оценивается самостоятельно	Статья 8 часть 1 пункт 2
Компания, зарегистрированная вне ЕТОР, с местным филиалом	Не становится резидентом через филиал, который не является юридическим лицом	Статья 3 пункт 2, статья 8 часть 1 пункт 1
Компания с долей более 25 процентов у лиц из указанных правительственных перечней	Проект не соответствует критерию структуры капитала	Статья 9 часть 1 пункт 7
НКО, учреждения науки, образования и социальной сферы	Не получают статус резидента в этой организационной форме; юридические лица могут участвовать в экспериментальном режиме	Статья 3 пункт 2, статья 26 пункт 4
Самозанятые без статуса ИП	Не включены в круг резидентов; общая поддержка по Закону № 209-ФЗ не отменяется	Статья 3 пункт 2
Государственные и муниципальные унитарные предприятия	Прямо исключены из числа резидентов	Статья 3 пункт 2

Категория	Положение в проекте	Основная норма
Проекты добычи нефти, газа, драгоценных металлов и камней, ряд других проектов	Не допускаются в соответствующей деятельности; запрет не охватывает автоматически всех поставщиков отрасли	Статья 9 часть 2
Местные предприятия и правообладатели без статуса резидента	Сохраняют общие права, но могут быть затронуты планировкой, изъятием имущества и портовыми правилами	Статьи 14, 15, 25

Для КФХ и кооперативов решающее значение имеет конкретная правовая форма: коммерческий производственный кооператив или КФХ в форме юридического лица/ИП не следует смешивать с некоммерческим потребительским кооперативом. Общины коренных малочисленных народов и их хозяйственная деятельность также требуют оценки по реальной форме организации, а не по одному названию.

Самозанятый со статусом ИП формально охватывается определением резидента, но обязательное создание рабочих мест по трудовым договорам не совместимо с сохранением режима НПД: пункт 4 части 2 статьи 4 Закона от 27.11.2018 № 422-ФЗ исключает его применение лицами с наемными работниками [10]. Для самозанятых нужен самостоятельный механизм поддержки, а не формальное включение в капиталоемкий инвестиционный режим.

Оценка. Проект учитывает преимущественно новые капиталоемкие проекты определенных коммерческих инвесторов. Он не обеспечивает полного учета интересов территориальной экономики: малого сервиса, действующих предприятий, научных учреждений, коммунальных организаций и нерезидентов. Исправление состоит в создании нескольких соразмерных форм поддержки и защиты прав, а не в механическом предоставлении всем одинаковых льгот.

3 Существенные замечания к условиям доступа

3.1 Порог инвестиций и требования к собственным средствам

Пункт 4 части 1 статьи 9 устанавливает минимум 100 млн рублей капитальных вложений. Для проекта до 500 млн рублей за первые два года необходимо вложить не менее 40 процентов общей суммы. По пункту 6 не менее 20 процентов вложений осуществляются за счет собственных средств. Следовательно, проект на минимальную сумму предполагает не менее 40 млн рублей капитальных вложений за два года и не менее 20 млн рублей собственных средств в общем финансировании. Пункты 4 и 6 не устанавливают, что все собственные средства обязательно вносятся именно в первые два года [1].

В действующем арктическом режиме минимум составляет 1 млн рублей по пункту 3 части 6 статьи 9 Закона № 193-ФЗ. На странице КРДВ об обычных ТОР указано 500 тыс. рублей; в Законе № 473-ФЗ параметры определяются решениями о создании соответствующих ТОР, поэтому 500 тыс. рублей нельзя объявлять универсальным порогом самого федерального закона [6, 7, 9]. Рост относительно арктического порога составляет 100 раз. В связке с прекращением приема новых резидентов прежних режимов это означает реальное сужение доступа небольших проектов к преференциальной поддержке.

Правовая оценка. Критерий стоимости проекта может быть допустим для адресного стимулирования крупных инвестиций. Но единый порог для промышленного завода, ремонтной мастерской, удаленного поселка и научного проекта требует экономического обоснования. Не представлено правовых оснований считать любую сумму 100 млн рублей автоматически неконституционной. Основное замечание состоит в отсутствии соразмерного механизма для меньших проектов и оценки последствий их исключения.

Поправка. Сохранить доступный режим для микро и малых предприятий; 100 млн рублей использовать как порог расширенного пакета поддержки. Для арктического малого бизнеса обоснованной отправной точкой является сохранение действующего порога 1 млн рублей. Конкретные пороги для остальных территорий и отраслей следует определять по расчетам, а не переносить механически. Уточнить понятие собственных средств для ИП, лизинга, проектного финансирования и смешанных источников.

3.2 Запрет для действующих и бывших участников иных режимов

Пункт 3 части 1 статьи 8 сформулирован через отсутствие нынешнего и прошлого статуса. Он блокирует заявителя независимо от того, завершен ли прежний проект, выполнены ли обязательства, получены ли фактически льготы и имеет ли новый проект отношение к прежнему. Добросовестное исполнение старого соглашения не создает исключения [1].

Предотвращение двойного финансирования оправданно. Однако запрет на повторную поддержку одного расхода не равнозначен запрету на новый самостоятельный проект того же предпринимателя. Компания, успешно завершившая арктический проект, и новая компания с аналогичным новым проектом оказываются в разном положении исключительно из-за истории участия первой в государственной программе. Это сильное основание для проверки соразмерности по статьям 19 и 34 Конституции РФ.

Поправка. Заменить ограничение по истории юридического лица ограничением по проекту, объекту, расходу и периоду применения конкретной льготы. Разрешить новые проекты прежних резидентов при раздельном учете и отсутствии повторного возмещения одних затрат. Исключение не должно создавать стимул к искусственному дроблению бизнеса на новые юридические лица.

3.3 Ограничение по структуре капитала

Пункт 7 части 1 статьи 9 ограничивает участие в капитале заявителя лиц из перечней экономически значимых и системообразующих организаций долей не более 25 процентов. Ограничение затрагивает и частные компании. Само включение заявителя в перечень прямо не названо общим запретом: условие сформулировано через состав его участников. Поэтому нельзя утверждать, что проект исключает абсолютно все системообразующие организации [1].

Возможная цель состоит в направлении льгот независимому бизнесу, способному испытывать большой дефицит финансирования. Но структура капитала не всегда отражает потребность нового проекта в поддержке или его общественную полезность. Дочерний производитель оборудования, технологическая компания или местный подрядчик могут создавать полезный проект независимо от участия крупного собственника.

Правовая оценка. Требуется проверка объективности критерия и его последствий для конкуренции. Пункт 2 статьи 3 НК РФ запрещает дифференциацию налоговых льгот по форме собственности и месту происхождения капитала. Критерий правительственного перечня не тождествен этим запрещенным основаниям, поэтому прямое нарушение этой нормы не установлено. Но необходимо исключить использование структуры капитала как необоснованного заместителя оценки самого проекта [3].

Поправка. Оценивать самостоятельность проекта, дополнительность инвестиций и потребность в поддержке. Если ограничение сохраняется, определить правила прямого и косвенного участия, суммирования долей и последствия изменения перечней после заключения соглашения. Предусмотреть мотивированное исключение для технологических, инфраструктурных и кооперационных проектов с измеримым результатом для территории.

3.4 Филиалы и территориальная регистрация

Пункт 2 части 1 статьи 8 запрещает наличие филиалов и представительств вне ЕТОР. Требование затрудняет участие организаций с рынками сбыта и сервисной сетью в других регионах. Сам по себе проект не запрещает любую деятельность вне ЕТОР и не приравнивает к филиалам все обособленные подразделения. Не следует расширять запрет сверх его текста [1].

Территориальная привязка льгот обоснованна, но для контроля уже предусмотрен раздельный учет по части 3 статьи 9. Запрет на внешние филиалы является грубым способом контроля и требует обоснования необходимости. Аналогичные ограничения есть в существующих режимах, поэтому его нельзя представить исключительно как новую меру проекта.

Поправка. Сохранить привязку поддерживаемого проекта и налоговой базы к ЕТОР, разрешив филиалы вне нее при раздельном учете. Предусмотреть ответственность за отнесение к льготному проекту посторонних доходов, а не запрет нормального расширения компании.

3.5 Новизна проекта и модернизация

Пункт 2 части 1 статьи 9 исключает проект, если до подачи заявки уже осуществлены затраты на создание или приобретение его основных средств. В действующем арктическом режиме новый проект допускает ранее осуществленные капитальные вложения до 25 процентов общего объема, хотя правила учета конкретных расходов содержат собственные ограничения [6]. Проект ЕТОР существенно ужесточает критерий новизны.

Такое условие может останавливать подготовку производства до решения о поддержке, препятствовать расширению действующего предприятия и создавать зависимость от длительности административного рассмотрения. Вместе с тем модернизация как вид проекта прямо включена в пункт 1 статьи 3; утверждение, что закон вообще запрещает поддерживать модернизацию, было бы неверным.

Поправка. Допускать ограниченный объем подготовительных вложений, например с использованием проверенного арктического критерия 25 процентов, при запрете повторной компенсации этих расходов. Разграничить начатый проект, предпроектную подготовку и самостоятельный новый этап развития действующего предприятия.

3.6 Поддержанное оборудование и нематериальные результаты

Абзац после пункта 5 части 1 статьи 9 не учитывает приобретение имущества, ранее отраженного как основные средства у любых иных лиц в России. Это шире запрета повторного учета имущества, уже поддержанного другим резидентом. Исключается приобретение пригодного оборудования действующего предприятия даже при отсутствии прежних льгот. Запрет касается признания расходов в требуемом объеме, а не любого использования такого оборудования [1].

Определение инвестиционного проекта в статье 3 охватывает нематериальные активы, однако инвестиционный минимум статьи 9 построен на основных средствах. Для разработчиков программного обеспечения, технологий и результатов НИОКР значимые затраты на исследования, разработку и права могут не обеспечивать прохождение этого минимума. Механизм возмещения таможенных платежей по статье 17 для класса ОКВЭД 72 не устраняет данное несоответствие.

Поправка. Исключать двойной учет расходов, а не любое российское поддержанное имущество. Для независимых сделок предусмотреть подтверждение стоимости и отсутствия повторной поддержки. Для технологических проектов установить отдельные квалифицируемые расходы, включая нематериальные активы и подтвержденные НИОКР, с контролем оценки и результата.

3.7 Рабочие места и административная добросовестность

Пункт 1 части 1 статьи 9 требует новых рабочих мест по трудовым договорам. Он не предусматривает альтернативы для проекта, который повышает производительность, автоматизирует опасные операции или сохраняет существующую занятость в удаленном поселке. Для развития территории полезность проекта не исчерпывается увеличением числа работников.

Пункты 4 и 5 части 1 статьи 8 устанавливают критерии прежних нарушений представления бухгалтерской отчетности и отсутствия отрицательного сальдо ЕНС. Контроль добросовестности оправдан, но отсутствие срока для устранения небольшой задолженности или исправления ошибочных сведений создает риск отказа по формальному основанию. Действующая статья 9 Закона № 193-ФЗ использует иной критерий задолженности, в том числе порог относительно балансовой стоимости активов и исключения для определенных сумм [6].

Поправка. Допустить показатели сохранения занятости, повышения квалификации, производительности, безопасности и качества жизненно необходимых услуг. Предоставлять срок для устранения небольшого отрицательного сальдо и исправления подтвержденной ошибки. Критерий прежних административных нарушений привязать к вступившим в силу решениям, тяжести и актуальности нарушения; не переносить ответственность должностного лица автоматически на заявителя.

4 Отбор проектов и прекращение поддержки

4.1 Единогласие совета и отсутствие исчерпывающих оснований отказа

Части 6–8 статьи 10 предусматривают федеральную проверку соответствия документам стратегического планирования и рассмотрение наблюдательным советом. Одобрение возможно только единогласно голосующими членами совета. В самом законе не установлен исчерпывающий перечень оснований отказа совета, не определены конкретные документы стратегического планирования и критерии соответствия им. В статье 6 не предусмотрено обязательное участие представителей предпринимателей и муниципалитетов [1].

Один голос может блокировать проект, уже отвечающий установленным критериям. Это увеличивает риск решений по соображениям, не связанным с законом. Предоставление поддержки не должно превращаться в разрешение, зависящее от немотивированного усмотрения. Право на обращение в суд существует по статье 46 Конституции и общим процессуальным правилам даже без специального указания в проекте; проблема состоит в отсутствии ясного предмета проверки и обязательной мотивировки отказа [2].

Поправка. Установить исчерпывающие основания отказа, измеримые критерии соответствия стратегическим документам и обязанность мотивировать каждый отрицательный голос. Для стандартных проектов, отвечающих требованиям, предусмотреть административное решение без политического согласования. Для распределения ограниченного бюджетного ресурса использовать опубликованные критерии и конкурс. Единогласие заменить определенным законом большинством с правилами кворума и отвода при конфликте интересов.

4.2 Преимущество договора с государственной компанией

Статьи 3 и 10 предусматривают особый путь: договор о совместном производстве продукции с государственной корпорацией или компанией может заменять финансовую модель, а заявку рассматривает уполномоченный орган без наблюдательного совета. Требования статей 8 и 9 при этом прямо не отменяются. Тем не менее процессуальное преимущество зависит от организационного статуса партнера, а не только от свойств проекта [1].

Технологический суверенитет может обосновывать ускоренную процедуру. Но сопоставимый проект с частным заказчиком не должен получать более тяжелую процедуру без объяснимой причины.

Поправка. Предоставлять ускоренный порядок проектам с подтвержденным технологическим значением и надежным спросом независимо от формы собственности заказчика. Определить критерии сопоставимости контрактов и требования к подтверждению спроса.

4.3 Инфраструктурный дефицит и обязанности управляющей компании

Часть 5 статьи 10 допускает отказ из-за отсутствия необходимой мощности или других ресурсов. Для территорий с инфраструктурным дефицитом это может означать замкнутую ситуацию: поддержку получают там, где условия уже существуют, а проекты создания новых

условий не допускаются. Однако обещать подключение к отсутствующим ресурсам без финансирования и сроков также нельзя [1].

Часть 12 статьи 10 подробно закрепляет инвестиционные обязательства резидента, но не устанавливает столь же определенных встречных обязательств управляющей компании по предоставлению участка, подключению и инфраструктуре. В одном лице сосредоточены прием заявки, предоставление имущества и услуг, договорный контроль и инициирование прекращения поддержки. Такое совмещение само по себе не доказывает незаконности предусмотренной законом модели, но требует защиты от конфликта интересов.

Поправка. Допускать проект при наличии утвержденного и обеспеченного финансированием плана создания мощности. В соглашении фиксировать встречные обязательства, сроки и последствия неисполнения со стороны инфраструктурного оператора. Не вменять резиденту просрочку, непосредственно вызванную нарушением таких обязательств. Отделить платные услуги управляющей компании от процедуры допуска и контроля; запретить навязывание услуг и обеспечить конфиденциальность сведений.

4.4 Одностороннее расторжение и штраф

Часть 3 статьи 11 разрешает управляющей компании одностороннее расторжение при нарушении инвестиционного графика, непредставлении сведений в договорный срок или нарушении иных существенных условий. Часть 6 обязывает утратившее статус лицо уплатить в федеральный бюджет штраф в договорном размере и увеличивает его на сумму недополученных федеральных налоговых доходов и доходов внебюджетных фондов [1].

Для сравнения, часть 2 статьи 15 действующего Закона № 473-ФЗ допускает расторжение соглашения по соглашению сторон или решению суда. Проект переносит принятие спорного решения к управляющей компании, оставляя предпринимателю последующее оспаривание. Это существенное изменение процессуальной защиты; возможность одностороннего расторжения сама по себе не запрещена Конституцией, но требует более определенных оснований и гарантий [7].

Это наиболее серьезный правовой риск проекта. В законе нет верхней границы штрафа или законченной методики его определения, обязательного срока исправления нарушения и дифференциации последствий по его тяжести. В буквальном тексте несвоевременный отчет может привести к прекращению соглашения и возврату всей указанной налоговой экономии. Не определено, как учитывать выполненную часть проекта, независимые причины задержки и уже восстановленные налоговые обязательства.

Договорная форма не отменяет требования правовой определенности и соразмерности, особенно при обязательном платеже в федеральный бюджет. В постановлении от 15.07.1999 № 11-П Конституционный Суд РФ разграничил восстановительные и штрафные меры и потребовал соразмерности ответственности с учетом тяжести, ущерба и вины. Это общий ориентир для оценки; указанное постановление непосредственно данный проект не рассматривало [8].

Восстановление условной налоговой льготы при невыполнении существенного обязательства не является незаконным само по себе. Но налоговые последствия должны быть согласованы

с НК РФ, иметь законную процедуру расчета и оспаривания и не дублироваться штрафом. Нельзя заранее признать предусмотренный платеж налогом только из-за его поступления в бюджет; необходимо определить его правовую природу [3].

Поправка. Разграничить существенное неисполнение инвестиций, недостоверные сведения и устранимые нарушения отчетности. До расторжения предусмотреть предупреждение, право дать объяснения и разумный срок устранения. Спорное прекращение статуса должно сопровождаться эффективной судебной защитой и возможностью обеспечения иска. Размер и пределы ответственности установить законом; восстановление льгот соотнести с невыполненной частью проекта, периодом нарушения и положениями НК РФ. Исключить двойное взыскание одной суммы налоговой экономии.

5 Права нерезидентов и использование территории

5.1 Изъятие имущества и сервитуты

Часть 7 статьи 14 допускает изъятие имущества для государственных нужд в целях деятельности резидента или управляющей компании и создания инфраструктуры. Ходатайство может подать и сам резидент, который вправе организовывать оценку и переговоры. Формулировка целей очень широка. Вместе с тем проект отсылает к гражданскому и земельному законодательству; он не разрешает произвольного изъятия без предусмотренных этими законами процедур [1].

Часть 3 статьи 35 Конституции требует судебного решения при принудительном лишении имущества и предварительного равноценного возмещения. Указание на потребность частного инвестиционного проекта само по себе не подтверждает государственную нужду [2]. Подобные механизмы уже существуют в статье 28 Закона № 473-ФЗ, поэтому само наличие изъятия не доказывает ни новизны меры, ни ее неконституционности [7].

Поправка. Требовать отдельного мотивированного подтверждения публичной необходимости, рассмотрения альтернатив и соразмерности вмешательства. Обеспечить независимость оценки, учет убытков действующего бизнеса и права оспаривания. Сервитут не должен подменять изъятие или лишать участок хозяйственной пригодности без установленных законом последствий и возмещения. Права местных жителей и коренных малочисленных народов должны учитываться до выбора площадки, а не после возникновения спора.

5.2 Градостроительство и местное участие

Пункты 3–7 части 1 статьи 15 предусматривают утверждение документации без публичных слушаний, неприменение градостроительного регламента, возможность не учитывать прежнюю планировку и определять использование участков независимо от ПЗЗ и категории земли. Эти особенности относятся к территории, определяемой соглашением по статье 14, а не автоматически ко всей ЕТОР. Части 3 и 4 статьи 15 сохраняют отдельные исключения и согласования [1].

Отказ от слушаний уже предусмотрен статьей 26 Закона № 473-ФЗ. Само по себе упрощение процедуры не является доказанным нарушением Конституции. Однако упрощение не должно устранять учет затрагиваемых прав, природоохранные требования, ограничения оборота земли и охрану традиционного природопользования [2, 7]. Кроме того, пункты 4 и 5 статьи 5 проекта формулируют федеральное согласование региональных и муниципальных планировочных документов широко, что требует уточнения объема и сроков.

Поправка. Ограничить особые полномочия участками и решениями, необходимыми конкретному проекту. Сохранить уведомление затрагиваемых правообладателей, прием возражений и мотивированное решение по ним. Определить сроки согласования и последствия их пропуска. Прямо указать, что ускоренные процедуры не отменяют обязательной экологической оценки, специальных режимов территорий и законных прав третьих лиц.

5.3 Портовые и логистические участки

Часть 2 статьи 25 разрешает определенные операции хранения и обработки перечисленных экспортных товаров на портовых и логистических участках только резиденту. Это уже ограничение состава исполнителей соответствующих операций, а не просто условие получения налоговой льготы. В сочетании с порогом 100 млн рублей оно может вытеснять небольших действующих операторов с выделенных участков [1].

Ограничение не распространяется автоматически на все порты и весь грузооборот ДФО и АЗРФ. Более того, части 16 и 19 статьи 18 допускают участие нерезидентов как декларантов при договоре с резидентом. Поэтому утверждение о полном запрете доступа нерезидентов к портовой деятельности неверно.

Поправка. До установления границ участка учитывать права и договоры действующих операторов. Разрешить квалифицированным нерезидентам выполнение операций, когда это допускается правом ЕАЭС, либо предусмотреть доступный специальный статус оператора, переходный период и недискриминационный доступ к услугам. Таможенный контроль должен сохраняться; он не требует автоматически установления неоправданного барьера по размеру инвестиций для каждого подрядчика.

5.4 Обеспечение таможенных платежей

Статья 24 предусматривает исключительно денежный залог не менее 10 млн рублей в конкретной конструкции упрощенного обустройства зоны таможенного контроля для проектов создания недвижимости. Это условие не является универсальным обязательным платежом каждого резидента. Тем не менее фиксированный минимум и исключение иных форм обеспечения способны связать оборотные средства сверх реального таможенного риска [1].

Поправка. Проверить возможность определения размера по потенциальным обязательствам и использования иных допустимых правом ЕАЭС надежных форм обеспечения. Обязательные меры контроля и обеспечения не следует отменять; их стоимость и объем должны соответствовать риску.

6 Гарантии перехода и качество законодательного текста

6.1 Стабильность условий

Статья 12 предусматривает 15-летнюю защиту от ухудшения ряда условий. Это положительная мера, но из нее прямо исключены налоги, сборы, страховые взносы и таможенные платежи. Следовательно, именно эта статья не гарантирует неизменность всех налоговых ставок на 15 лет. Налоговая стабильность требует самостоятельного основания в налоговом законодательстве [1, 3].

В статье 12 используется отличающееся от основного термина наименование соглашения. Требуется унификация. Исключения из стабильности необходимо описать так, чтобы сохранялись конституционные гарантии здоровья, безопасности и природной среды и одновременно не возникал произвольный отказ от инвестиционных гарантий.

6.2 Переходные положения

Статья 28 прекращает предоставление нового статуса по прежним законам с указанными исключениями, а статья 29 устанавливает вступление в силу с 1 января 2027 года.

Предоставленный текст не содержит развернутых правил о поданных заявках, незавершенных процедурах, добровольной смене режима и защите уже заключенных соглашений [1].

Статья 28 сама по себе не прекращает статус действующих резидентов и не отменяет все их льготы. Такой вывод из ее текста не следует. Но гарантию сохранения условий необходимо закрепить в согласованном законодательном пакете, чтобы изменение иных законов не создало пробела. Также нужно уточнить территориальный охват запрета на выдачу статуса по Закону № 473-ФЗ: его буквальная формулировка не ограничена только территорией ДФО и АЗРФ.

Поправка. Закрепить сохранение действующих соглашений, порядка применения мер поддержки и защиту добросовестно возникших прав. Определить судьбу заявок, принятых до даты перехода, и расходов, осуществленных в расчете на их рассмотрение. Допустить добровольный переход при проверке отсутствия двойной поддержки. Ограничить территориальную сферу прекращения приема новых резидентов целями закона.

6.3 Экспериментальные режимы

Статьи 26 и 27 способны поддержать инновации. Часть 2 статьи 27 допускает исключение или изменение федерального регулирования только там, где это прямо предусмотрено соответствующим федеральным законом. Поэтому утверждение, что губернатор получает право произвольно отменять любой федеральный закон, неверно [1].

Необходимо точнее определить пределы изменения актов Правительства РФ, соотношение с Законом № 258-ФЗ, защиту лиц, вступающих в отношения с участниками эксперимента, требования к информированию, ответственности и прекращению режима. Для НКО и учреждений участие в эксперименте само по себе не создает права на налоговые преференции резидента.

6.4 Проверяемые дефекты ссылок и терминов

В тексте выявлены следующие дефекты, которые следует устранить независимо от выбора экономической модели.

Положение	Дефект и необходимое уточнение
Статья 11 часть 5	Ссылка на случаи из части 1, хотя там нет их перечня; основания находятся в части 2. Требуется согласовать также правила части 9 и одностороннего прекращения
Статья 12, статьи 18 и 20	Используются разные наименования инвестиционного соглашения вместо определенного статьей 3 термина
Статья 18 часть 6	Требования к обустройству отнесены к части 34 этой статьи, которая регулирует завершение процедуры; необходима ссылка на действительные требования статьи 20
Статья 18 часть 21	Указан пункт 1 части 21, которого нет; по содержанию требуется проверить отсылку к пункту 1 части 20
Статья 18 часть 12	Пропущено сказуемое в норме о помещении ввозимых товаров под процедуру без декларирования
Статья 19 часть 11 пункт 4	Отсылка к частям 3 и 10 не соответствует конструкции заявления по частям 8 и 9; требует исправления по замыслу разработчика
Статья 21 части 10 и 14	Частично дублируются правила отчетности; часть 10 ссылается на собственные требования вместо требований системы в части 11
Статья 9 часть 1 пункт 4	Следует однозначно распределить пограничную сумму 500 млн рублей между двумя диапазонами инвестиционного графика
Статья 4 пункт 4 и статья 9 часть 2	Первая норма говорит о деятельности резидента, вторая о деятельности в рамках проекта; следует исключить распространение проектного запрета на всю иную деятельность лица
Статья 13 пункт 5 и статья 17	Общая формулировка о возмещении платежей за оборудование должна быть согласована со специальной нормой для ОКВЭД 72 и условиями ее применения

Исправление этих положений необходимо для предсказуемости правоприменения.

Обнаруженные редакционные ошибки сами по себе не доказывают неконституционность всего проекта.

7 Права коренных малочисленных народов

7.1 Правовые основания и самостоятельный предмет защиты

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации далее обозначаются как КМНС. Их интересы не исчерпываются доступом к предпринимательским льготам. Защите подлежат также исконная среда обитания, традиционные промыслы, культурная самобытность и возможность продолжать хозяйственную деятельность. Поэтому оценка ЕТОР должна охватывать как участие КМНС в развитии территории, так и воздействие проектов других инвесторов на их права.

Конституционная основа включает статью 69, а также пункт «м» части 1 статьи 72 Конституции РФ о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Статья 8 Закона № 82-ФЗ закрепляет участие уполномоченных представителей в подготовке и принятии затрагивающих их решений, участие в соответствующих экспертизах и право на возмещение убытков. Закон № 49-ФЗ устанавливает специальный режим территорий традиционного природопользования; предпринимательское использование находящихся там природных ресурсов допускается при соблюдении этого режима [2, 11, 12].

Отсутствие у затрагиваемого лица статуса резидента ЕТОР не может служить основанием для отказа в этих гарантиях. При этом право на отдельный участок, ресурс или выплату устанавливается по применимой норме и доказательствам. Само проживание на Севере не означает автоматического возникновения всех специальных прав КМНС.

7.2 Общины и доступ к поддержке

Общины КМНС являются некоммерческими организациями. Их хозяйственная деятельность связана с уставными целями и специальным регулированием. Определение резидента в пункте 2 статьи 3 проекта, ограниченное ИП и коммерческими организациями, не охватывает общину в этой форме. Наличие дохода от реализации продукции само по себе не превращает общину в коммерческое юридическое лицо [1, 13].

Правовой риск состоит в том, что поддержка будет доступна внешнему инвестору, а община, чья хозяйственная территория затрагивается, останется вне инвестиционного механизма. Однако предоставлять общинам весь пакет налоговых льгот коммерческого резидента без проверки налоговой базы также нецелесообразно. Нужны самостоятельные инструменты: оборудование для переработки и хранения продукции, транспортная доступность, небольшая энергетика, связь, подготовка кадров и содействие сбыту.

Предложение. Предусмотреть в законе участие общин в программах ЕТОР без обязательного преобразования в коммерческую организацию. Для проектов традиционной хозяйственной деятельности установить соразмерные условия финансирования и учета результата. Индивидуальный предприниматель из числа КМНС может претендовать на статус на общих основаниях, но это не заменяет коллективных прав общины.

7.3 Земля и оценка воздействия до выбора площадки

Сочетание изъятия имущества по статье 14 проекта с упрощением планировочных процедур по статье 15 создает риск принятия решения до выявления сезонного использования территории. Для оленеводства, рыболовства и охоты существенны маршруты кочевий, доступ к водоемам, сезонность и связность угодий. Потеря небольшого участка может нарушить использование значительно большей территории; площадь отвода сама по себе не измеряет последствия.

До согласования площадки следует устанавливать затрагиваемые права и пользователей, проверять действующие специальные режимы, оценивать альтернативное размещение и совокупное воздействие соседних проектов. Эти требования предлагается прямо закрепить в ЕТОР. Отсутствие оформленной территории традиционного природопользования само по себе не позволяет считать отсутствующими любые права по Закону № 82-ФЗ; конкретный объем защиты требует отдельного установления.

Участие представителей КМНС должно быть содержательным: раннее уведомление, доступная информация, разумный срок замечаний, протокол разногласий и мотивированный ответ. Закон № 82-ФЗ не следует толковать как универсальное безусловное право вето на любой инвестиционный проект. Аналогично нельзя объявлять этнологическую экспертизу обязательной для всех проектов страны только на основании содержащегося в законе определения. Обязательность конкретной процедуры определяется применимым законодательством; для ЕТОР предлагается прямо установить основания ее проведения при существенном воздействии на традиционное природопользование.

7.4 Возмещение убытков и восстановление условий жизни

Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1488 регулирует возмещение убытков от ущерба исконной среде обитания КМНС. Оно предусматривает договорный механизм с участием советов представителей и определение размера убытков на основе оценки. Наличие инвестиционного соглашения ЕТОР не заменяет этот порядок [14].

Следует различать компенсацию изъятых имущества, убытки традиционного хозяйства, возмещение экологического вреда и добровольные социальные расходы инвестора. Одно мероприятие может учитываться в нескольких расчетах только при исключении повторного возмещения одного и того же ущерба. Благотворительное пожертвование само по себе не прекращает установленного законом требования о возмещении убытков.

Предлагается включать в соглашение ЕТОР обязательства по предотвращению ущерба, восстановлению доступа и финансированию подтвержденных компенсаций, сроки исполнения и порядок рассмотрения претензий. Соглашение с представителем должно заключаться после проверки его полномочий и не подменять права лиц, которых он не уполномочен представлять. Денежная оценка не охватывает полностью утрату культурных объектов и образа жизни: недопустимое воздействие нельзя обосновывать одной готовностью заплатить.

7.5 Преемственность арктических гарантий

Статья 28 Закона № 193-ФЗ уже предусматривает меры поддержки традиционной хозяйственной деятельности и стандарт ответственности резидентов во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами. Сам стандарт определен законом как перечень рекомендованных принципов. Его нельзя представлять как самостоятельную универсальную обязанность получить согласие на любой проект [15].

В представленном проекте ЕТОР нет сопоставимого самостоятельного блока. Это не означает автоматической отмены законов № 82-ФЗ и № 49-ФЗ или всех положений Закона № 193-ФЗ. Но переход к новому статусу требует прямо определить применение гарантий к резидентам ЕТОР, преемственность обязательств и финансирование поддержки. Рекомендуется включить специальную статью и сохранить защиту независимо от даты регистрации резидента.

8 Углубленная оценка рисков для конкуренции

8.1 Разграничение законодательной модели и нарушений при ее применении

Не всякая государственная поддержка нарушает конкуренцию. Оценка должна последовательно установить цель различий, круг сопоставимых участников, связь преимущества с результатом проекта и возможность менее ограничительного решения. Допустимая дифференциация льгот может сочетаться с недопустимым поведением при распределении инфраструктуры.

Применимые нормы различаются по субъекту и действию. Статья 15 Закона № 135-ФЗ относится к ограничивающим конкуренцию актам и действиям органов и организаций, охватываемых ее диспозицией; статья 16 — к соответствующим соглашениям и согласованным действиям с участием публичных субъектов; статья 10 — к злоупотреблению доказанным доминирующим положением хозяйствующего субъекта. Для торгов применима статья 17 при наличии отношений, подпадающих под нее. Эти основания нельзя механически подменять друг другом [4, 16–18].

Специальный федеральный закон может предусматривать допустимые особенности. Поэтому ФАС не может просто отменить установленный федеральным законом инвестиционный порог как обычный ведомственный барьер. Предметом законодательной экспертизы остаются обоснованность порога и его конституционная соразмерность; предметом конкретного антимонопольного дела могут стать неправомерные действия при применении режима.

8.2 Сочетание барьеров и вытеснение действующих участников

Основной риск возникает от совокупности условий: порог 100 млн рублей, запрет для прежних участников, ограничения структуры капитала, единогласное одобрение и исключительное право резидента выполнять отдельные портовые операции. Каждый критерий необходимо оценивать отдельно и в сочетании с остальными. Формально одинаковые требования могут давать существенно разный результат для нового крупного инвестора и небольшого действующего предприятия [1].

Для проверки требуется сопоставить предприятия на одном товарном рынке, а не всех резидентов со всеми нерезидентами. Географические границы определяются доступностью взаимозаменяемой услуги, стоимостью доставки, сезонностью и возможностью переключения. Единая административная территория ЕТОР не является автоматически единым рынком портовых, складских, энергетических или ремонтных услуг.

По статье 25 проекта следует отдельно проверить, сохраняется ли у действующего оператора реальная возможность выполнять работу самостоятельно, получить статус либо работать через резидента на экономически приемлемых условиях. Возможность заключить договор с единственным посредником не всегда устраняет барьер. Вместе с тем уменьшение числа исполнителей само по себе еще не доказывает злоупотребления или картеля.

8.3 Управляющая компания и инфраструктура

Управляющая компания может сочетать административные функции и оказание платных услуг. Ключевой риск состоит в использовании влияния на допуск к режиму для навязывания услуг своей группы либо предоставления ей преимущества. Юридическая квалификация зависит от того, в каком качестве действует компания, какие полномочия переданы законом и доказано ли доминирование на соответствующем рынке.

Признаки, требующие проверки: необоснованный отказ при свободной мощности; разные сроки и цены для сопоставимых заявителей; резервирование мощности аффилированному лицу без объективной причины; обязательное приобретение несвязанных услуг; передача конфиденциальных сведений заявителя его конкуренту. Для статьи 10 Закона № 135-ФЗ необходимо установить доминирующее положение и предусмотренные законом условия применения запрета [16].

Предложение. Установить опубликованные правила очередности и распределения дефицитной мощности, раскрытие доступного ресурса с учетом охраняемой информации, мотивировку отказа и независимое рассмотрение жалобы. Разделить принятие решений о статусе и продаже услуг, установить отвод при конфликте интересов и запрет обуславливать допуск покупкой необязательных услуг. Подключение к объективно отсутствующей мощности не должно обещаться без обеспеченного плана ее создания.

8.4 Государственный заказчик и предоставление преференций

Ускоренный путь для проекта с договором с государственной корпорацией или компанией необходимо обосновывать надежностью спроса и значением проекта. Иначе сопоставимые проекты частных заказчиков несут дополнительные сроки и издержки. Целесообразно установить одинаковую процедуру подтверждения долгосрочного заказа, платежеспособности и технологического результата независимо от формы собственности контрагента [1].

Глава 5 Закона № 135-ФЗ требует отдельной квалификации государственной или муниципальной преференции. Не любая льгота требует индивидуального предварительного согласия ФАС: часть 3 статьи 19 предусматривает исключения, в том числе для преференций на основании федерального закона. Следует установить конкретное основание каждой меры. Освобождение от согласования не разрешает расходовать поддержку вне установленных целей или предоставлять дополнительные преимущества без правового основания [19].

Местную кооперацию следует развивать через обучение поставщиков, открытые закупочные планы и доступ к инфраструктуре. Обязательный выбор поставщика только по месту регистрации без самостоятельного законного основания может ограничивать конкуренцию. Предпочтительно оценивать фактический эффект для территории и качество исполнения, сохраняя применимые закупочные правила.

8.5 Доказательства и способы устранения рисков

До принятия закона необходима оценка конкурентных последствий по рынкам с ограниченным числом участников. Разработчику следует запросить у регионов, операторов

инфраструктуры и КРДВ сведения о числе действующих предприятий, мощностях, загрузке, тарифах, отказах и аффилированности. Данные должны позволять отделить эффект нового закона от общего дефицита инфраструктуры.

Рекомендуемые показатели: доля отказов по каждому основанию, медианный срок рассмотрения сопоставимых заявок, разница условий доступа, число независимых поставщиков, доля мощности у крупнейшей группы. Высокое значение показателя служит сигналом проверки, а не готовым юридическим доказательством нарушения. После запуска режима нужны ежегодная публикация обезличенных результатов и механизм корректировки критериев при подтвержденном вытеснении эффективных участников.

9 Экономическая оценка и сценарные расчеты

9.1 Данные и границы достоверности

Из текста проекта можно достоверно рассчитать инвестиционные требования. Для оценки потерь рабочих мест, бюджетных доходов и инвестиций по всей АЗРФ и ДФО недостаточно предоставленных материалов. Нет пообъектного реестра проектов с распределением по размеру, полной модели налоговых изменений, стоимости инфраструктуры и сценария поведения инвесторов без ЕТОР. Приведенные ниже примеры являются иллюстративными расчетами, а не прогнозом последствий принятия закона.

Необходимо различать три результата: проект не проходит формальный порог; проект теряет право на конкретную поддержку; проект фактически не реализуется. Первое не доказывает второе без проверки альтернативных мер, а второе не доказывает третье без финансовой модели. Поэтому сумма проектов ниже порога не может автоматически объявляться потерянными инвестициями.

9.2 Минимальные требования проекта

Для объема вложений I менее 500 млн рублей минимальные вложения за первые два года равны $0,40 \times I$; минимальные собственные средства в общем финансировании составляют $0,20 \times I$. Для диапазона от 500 млн до 10 млрд рублей в проекте предусмотрено $0,20 \times I$ за первые два года. Неоднозначность границы 500 млн рублей должна быть устранена законодателем. Ниже эта пограничная сумма не используется [1].

Вложения всего млн руб.	За первые два года млн руб.	Собственные средства всего млн руб.
100	40	20
250	100	50
600	120	120

Два требования не складываются: собственные средства являются источником финансирования тех же вложений. Поэтому для проекта 100 млн рублей нельзя объявлять обязательными 60 млн рублей за первые два года путем сложения 40 и 20 млн. Наличие 20 млн собственных средств не означает гарантированного получения остальных 80 млн в кредит.

Сопоставление с арктическим порогом 1 млн рублей дает увеличение минимального размера проекта в 100 раз. Это показатель изменения условия допуска, а не стократного роста издержек каждого предприятия. Текущие условия арктического режима и параметры проекта относятся к разным правовым конструкциям [1, 6].

9.3 Условный портфель небольших проектов

Допущение: имеется 100 новых независимых проектов, каждый по 10 млн рублей и с 8 постоянными рабочими местами; иные требования сопоставляемых режимов выполнены. Совокупные планируемые инвестиции равны $100 \times 10 = 1\,000$ млн рублей, занятость — $100 \times 8 = 800$ рабочих мест. Ни один отдельный проект не достигает порога ЕТОР 100 млн рублей.

Если исключительно для проверки чувствительности предположить, что без поддержки не реализуются соответственно 10, 30 или 50 процентов этих проектов, условный объем нереализованных вложений составит 100, 300 или 500 млн рублей, а связанных с ними рабочих мест — 80, 240 или 400. Эти доли не получены из статистики и не являются оценкой вероятности. Расчет показывает, какие данные о дополнительности поддержки необходимо собрать.

Искусственное объединение самостоятельных заявителей в одно юридическое лицо не является нейтральным решением: меняются управление, ответственность и распределение дохода. Следует сравнить издержки такого объединения с вариантом отдельного доступного режима небольших проектов.

9.4 Чувствительность окупаемости к условиям поддержки

Условный проект требует 100 млн рублей в момент начала и приносит по 20 млн рублей свободного денежного потока в конце каждого из следующих 10 лет. Остаточная стоимость равна нулю; ставка дисконтирования принята 15 процентов годовых. Все потоки выражены в одной системе цен. Ставка и потоки заданы для примера и не отражают текущие рыночные ставки или параметры реального предприятия.

Чистая приведенная стоимость определяется как $NPV = -I_0 + \sum CF_t / (1 + r)^t$. Коэффициент текущей стоимости десятилетнего потока при 15 процентах равен 5,0188. Без поддержки $NPV = -100 + 20 \times 5,0188 = +0,38$ млн рублей. При условной прибавке денежного потока на 3 млн рублей ежегодно $NPV = -100 + 23 \times 5,0188 = +15,43$ млн рублей. Прибавка 3 млн рублей не выведена из проекта закона и не представляет расчет его налоговых льгот.

Если старт поступлений сдвигается на год, но первоначальные затраты остаются в моменте начала, NPV исходного проекта равна $-100 + 20 \times 5,0188 / 1,15 = -12,72$ млн рублей. Таким образом, при указанных допущениях задержка меняет знак результата. Модель не включает дополнительные проценты и удорожание строительства: их учет потребует отдельных исходных данных.

9.5 Стоимость денежного обеспечения и риск прекращения статуса

Для специального денежного залога 10 млн рублей по статье 24 проекта условная альтернативная стоимость при ставке 15 процентов и сроке два года составляет $10 \times (1,15^2 - 1) = 3,225$ млн рублей на конец второго года. Предполагается отсутствие дохода на залог и возможность альтернативного размещения средств под указанную ставку. Это стоимость отвлечения капитала в модели, а не обязательный платеж сверх залога; сам возвращаемый залог не признается окончательной потерей [1].

При анализе статьи 11 следует моделировать не только ожидаемые, но и разовые требования к ликвидности. Например, при условных накопленных льготах 30 млн рублей, дополнительном штрафе 5 млн рублей и свободных деньгах 10 млн рублей разовый дефицит составляет 25 млн рублей. Все суммы заданы для примера. Даже положительная долгосрочная доходность проекта не исключает неплатежеспособности при одномоментном взыскании. Отсюда экономическое основание для соразмерности санкций, срока исправления и недопущения двойного взыскания.

9.6 Бюджетная дополнительность и социальный эффект

Бюджетный эффект следует рассчитывать относительно сценария без новой меры: $NPV \text{ бюджета} = \Sigma (\text{дополнительные поступления} - \text{дополнительные расходы}) / (1 + r)^t$. Для каждого уровня бюджета учитываются свои доходы и обязательства. Если в поступлениях уже использованы фактические налоги после льгот, повторно вычитать ту же налоговую экономию нельзя. Отдельно оценивается упущенный доход от предоставления льгот проектам, которые состоялись бы и без поддержки.

Иллюстрация: бюджет оплачивает 20 млн рублей инфраструктуры в начале и получает по 4 млн рублей дополнительных чистых поступлений 10 лет. При условной ставке дисконтирования 10 процентов коэффициент равен 6,1446, $NPV = -20 + 4 \times 6,1446 = +4,58$ млн рублей. Если дополнительные только 60 процентов этих поступлений, результат равен $-20 + 2,4 \times 6,1446 = -5,25$ млн рублей. Порог безубыточной дополнительнойности составляет $20 / (4 \times 6,1446) = 81,4$ процента. В примере отсутствуют иные бюджетные расходы; это ограничивает его применение.

Для социальной оценки учитываются доступность жизненно необходимых услуг, устойчивость снабжения, занятость, экологическое воздействие и последствия для КМНС. Налоги являются поступлением бюджета, но в консолидированной общественной оценке во многом представляют перераспределение. Нельзя складывать весь оборот, всю зарплату, налоги и прибыль как независимые выгоды: возникнет двойной счет.

Предварительная модель хозяйственных потерь КМНС может включать документированные восстановительные расходы и приведенную стоимость утраченного чистого дохода. При условных расходах 2 млн рублей и потере чистого дохода 0,5 млн рублей ежегодно на пять лет при 10 процентах расчет равен $2 + 0,5 \times 3,7908 = 3,90$ млн рублей. Это не юридически установленный размер компенсации и не замена оценки по Постановлению № 1488. Потеря натурального потребления, сезонность и невосполнимые культурные последствия требуют самостоятельной оценки.

9.7 Данные для полноценного финансово-экономического обоснования

Разработчику следует представить обезличенные сведения по действующим, поданным и потенциальным проектам: регион, отрасль, правовая форма, инвестиции, собственное финансирование, занятость, уже полученная поддержка и причины отказов. Нужны распределение проектов по диапазонам до 1 млн, от 1 до менее 10 млн, от 10 до менее 100 млн и от 100 млн рублей; размеры диапазонов служат аналитической группировкой, а не предложением новых юридических порогов.

К этим данным следует добавить потребность в инфраструктуре, стоимость ее жизненного цикла, налоговые потоки по уровням бюджетов, сроки реализации, затрагиваемые права и затраты на предотвращение ущерба. Источники: реестры КРДВ и уполномоченных органов, региональные программы, агрегированные данные ФНС и Росстата, технические условия операторов и подтвержденные финансовые модели. Коммерческую и налоговую тайну необходимо соблюдать.

Сравнить требуется как минимум сохранение действующих режимов, предложенную ЕТОР и ЕТОР с отдельной поддержкой небольших проектов. Данные по территории, входящей одновременно в ДФО и АЗРФ, учитываются один раз. Окончательный вывод об эффективности возможен после расчета дополнительности инвестиций и чувствительности к срокам, спросу и стоимости капитала. До этого количественный вывод об общих потерях или выгодах проекта не установлен.

10 Сравнительно-правовая оценка

10.1 Сопоставление с российскими режимами

Для оценки новизны ограничений релевантны действующий арктический режим и режим ТОР. Сравнение отдельных норм не доказывает, что любой из действующих режимов оптимален; оно показывает, какие гарантии изменяются и требуют обоснования. Налоговые условия необходимо сопоставлять по согласованному пакету изменений НК РФ, который в материалах настоящей экспертизы отсутствует.

Критерий	Действующая норма	Проект ЕТОР	Значение изменения
Порог АЗРФ	1 млн руб. № 193-ФЗ, ст. 9 [6]	100 млн руб. ст. 9 [1]	Сужение доступа небольших проектов
Начатые вложения	До 25% для критерия нового проекта АЗРФ [6]	Запрет прежних затрат на создание или приобретение основных средств проекта [1]	Нужны исключения для подготовки и самостоятельных этапов
Расторжение ТОР	Соглашение сторон или суд № 473-ФЗ, ст. 15 [7, 22]	Одностороннее расторжение по ст. 11 [1]	Изменение процессуальной защиты
КМНС	Специальные меры в ст. 28 № 193-ФЗ [15]	Самостоятельный блок отсутствует [1]	Нужна явная преемственность гарантий
Планировочн ые процедуры	Упрощения в ст. 26 № 473- ФЗ [7]	Упрощения в ст. 15 [1]	Само упрощение не является уникальной новеллой

Из сопоставления следует, что порог 100 млн рублей и отказ от судебного решения как единственного спорного пути расторжения нельзя объяснить одной технической унификацией. Они меняют доступность и распределение рисков. Напротив, упрощение градостроительных процедур имеет аналоги в действующем регулировании и должно оцениваться по достаточности оставшихся гарантий, а не только по факту отсутствия слушаний.

10.2 Зарубежные подходы и пределы их переноса

Руководящие принципы Европейской комиссии по региональной государственной помощи 2021/С 153/01 используют проверку стимулирующего эффекта и соразмерности поддержки. Для ЕТОР методологически полезен вопрос: изменяет ли помощь решение об инвестициях или ее размещении, либо лишь субсидирует уже принятое решение. Рекомендуется закрепить проверку дополнительности и публичную оценку результата. Правила ЕС не действуют в России и не позволяют непосредственно признать российский проект незаконным; конкретные европейские размеры помощи и территориальные карты не предлагаются к переносу [20].

Канадский United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act 2021 предусматривает меры по согласованию федеральных законов с Декларацией ООН и разработку плана действий в консультации и сотрудничестве с коренными народами. Это пример законодательного закрепления участия, а не доказательство автоматического права вето на любой проект. Для ЕТОР полезны раннее вовлечение уполномоченных представителей и проверяемый порядок рассмотрения разногласий. Канадские положения и приложенная Декларация не подменяют российские основания прав и процедур [21].

Сравнительный вывод. Для российской модели обоснованно соединить доступность поддержки, доказанную дополнительную инвестиций, понятные последствия нарушений и участие затрагиваемых жителей. Зарубежные примеры подтверждают существование таких инструментов, но не доказывают заранее их экономическую эффективность в российских арктических условиях.

11 Как изменить проект для стимулирования развития

Единый режим целесообразно строить с общей доступной поддержкой территориального бизнеса и дополнительными мерами для проектов, которые дают подтвержденный результат. Это не предполагает одинаковой налоговой экономии для всех и не отменяет контроль бюджетных расходов.

Базовая поддержка. Для МСП и самозанятых сохранить доступ к консультациям, инфраструктуре, подготовке заявок, финансированию и кооперации по соразмерным условиям. Для небольших местных проектов предусмотреть упрощенное рассмотрение и доступный инвестиционный порог. НКО, учреждения и коммунальные организации включать в подходящие проектные механизмы без искусственного изменения их правовой формы.

Инвестиционные меры. Предоставлять повышенные льготы за дополнительное производство, технологический результат, надежность снабжения поселений, создание доступной инфраструктуры и подтвержденные рабочие места. Льготы сопоставлять с объемом новых инвестиций, риском проекта и эффектом для бюджета. Не возмещать один расход дважды и не поддерживать формальный перенос уже существующего бизнеса ради льготы.

Местная кооперация. Предусмотреть программы развития поставщиков и прозрачные условия участия местных предприятий. Стимулировать обучение, доступ к заказам, совместное использование лабораторий, логистики и оборудования. Обязательные произвольные квоты и навязывание конкретных подрядчиков не являются необходимым инструментом развития.

Инфраструктура. Определить порядок недискриминационного доступа к объектам, созданным с бюджетным участием, с учетом технической возможности и требований отраслевого законодательства. Привязать инвестиционный график к подтвержденным срокам участков и подключения. Упрощать административные процедуры, сохраняя обязательные требования безопасности и охраны природы.

Оценка результата. Часть 3 статьи 2 предусматривает формальную оценку эффективности не ранее трех лет после начала работы. Ежегодный отчет управляющей компании по статье 7 не заменяет независимой оценки результатов. Следует установить ежегодный мониторинг с самого запуска, а трехлетний период использовать для первой комплексной оценки, а не для отсрочки выявления проблем.

Мониторинг должен показывать фактические, а не только заявленные инвестиции; число поддержанных проектов по размерам и муниципалитетам; долю и причины отказов; выживаемость МСП; созданную и сохраненную занятость; объем местной кооперации; стоимость инфраструктуры и подключения; налоговые расходы бюджета; выполненные инфраструктурные обязательства; земельные споры и природоохранные результаты. Обоснование каждого показателя должно быть доступно для проверки, а неопределенность явно обозначена.

12 Предлагаемые формулировки основных поправок

Приведенные положения отражают рекомендуемую модель. При включении в закон они требуют согласования терминов, нумерации и налоговых последствий с остальным законодательным пакетом.

Общие принципы поддержки. «Предоставление мер государственной поддержки осуществляется на основе равенства заявителей, объективности и соразмерности условий отбора, открытости процедур, недопущения необоснованного ограничения конкуренции и учета прав лиц, не являющихся резидентами единой территории опережающего развития».

Новые проекты прежних участников. «Наличие у заявителя в настоящее время или в прошлом статуса участника иного преференциального режима не препятствует заключению соглашения в отношении самостоятельного нового инвестиционного проекта при условии раздельного учета и недопущения повторного предоставления мер поддержки в отношении одних и тех же расходов, объектов и периодов».

Учет деятельности вне ЕТОР. «Наличие у заявителя филиалов и представительств за пределами единой территории опережающего развития не препятствует приобретению статуса резидента при условии ведения раздельного учета деятельности, осуществляемой в рамках поддерживаемого инвестиционного проекта».

Мотивированный отказ. «Отказ в одобрении заявки допускается исключительно по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом. Решение об отказе должно содержать указание на конкретное основание, установленные обстоятельства и документы, на которых оно основано. Заявителю предоставляется возможность устранить недостатки документов, не свидетельствующие о несоответствии проекта обязательным требованиям».

Прекращение соглашения. «До принятия решения о расторжении соглашения резиденту направляется уведомление о выявленном нарушении с предоставлением возможности представить объяснения и устранить нарушение в установленный законом срок. Непредставление отчетности, устраненное в указанный срок, не является основанием для прекращения статуса и восстановления примененных налоговых льгот».

Последствия нарушения. «Основания, пределы и порядок применения имущественной ответственности устанавливаются федеральным законом с учетом характера нарушения, его последствий и выполненной части обязательств. Восстановление налоговых обязательств осуществляется в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. Повторное взыскание суммы восстановленных налоговых обязательств в составе штрафа не допускается».

Защита иных правообладателей. «Реализация инвестиционного проекта резидентом сама по себе не признается достаточным подтверждением государственной или муниципальной нужды для изъятия имущества. Решение об изъятии должно содержать обоснование публичной необходимости и невозможности достижения цели способом, в меньшей степени ограничивающим права правообладателей».

Сохранение действующих соглашений. «Вступление в силу настоящего Федерального закона не является основанием прекращения ранее заключенных соглашений, лишения соответствующего статуса или ухудшения условий применения предусмотренных такими соглашениями и законодательством мер поддержки. Особенности добровольного перехода и рассмотрения ранее поданных заявок определяются настоящим Федеральным законом».

Гарантии КМНС. «Установленные настоящим Федеральным законом особенности регулирования не отменяют гарантий защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Российской Федерации. До принятия решений о размещении объектов, затрагивающих указанные права, обеспечиваются выявление правообладателей, участие уполномоченных представителей, оценка воздействия и мотивированное рассмотрение замечаний. Порядок участия и основания проведения этнологической экспертизы устанавливаются настоящим Федеральным законом». Для завершенной нормы требуется дополнить закон конкретными сроками, ответственными органами и последствиями нарушения процедуры.

Доступ к инфраструктуре. «Условия предоставления инфраструктуры сопоставимым заявителям определяются по единым опубликованным критериям с учетом технической возможности и установленных законом особенностей. Отказ должен содержать обоснование отсутствия возможности предоставления ресурса. Приобретение услуг, не являющихся обязательными по закону, не может выступать условием рассмотрения заявки или сохранения статуса резидента».

Поддержка общин. «Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации вправе участвовать в предусмотренных для них программах поддержки традиционной хозяйственной деятельности независимо от наличия статуса резидента. Преобразование общины в коммерческую организацию не может устанавливаться обязательным условием участия в таких программах». Норму следует дополнить перечнем мер, источниками финансирования и порядком предоставления.

Оценка результатов. «Правительство Российской Федерации обеспечивает ежегодную оценку влияния режима на дополнительные инвестиции, занятость, бюджетные расходы, конкуренцию и положение местных сообществ. Обезличенные результаты оценки подлежат опубликованию. Методика должна предусматривать сопоставление со сценарием отсутствия мер поддержки и исключение повторного учета показателей».

13 Итоговая правовая позиция

Представленная редакция не дает основания утверждать, что вся концепция ЕТОР противоречит Конституции РФ или что каждый хозяйствующий субъект имеет конституционное право на одинаковый набор льгот. Вместе с тем выявлены существенные риски произвольного отбора, чрезмерной имущественной ответственности и вмешательства в права нерезидентов, а также конкретные дефекты юридической техники.

С точки зрения развития АЗРФ и ДФО главный недостаток состоит в сочетании закрытия доступа к прежним режимам для новых заявителей с высоким единым порогом нового режима. Без самостоятельного механизма для небольших проектов такая конструкция может уменьшить круг предпринимателей, получающих поддержку, и ослабить развитие местной экономики. Масштаб последствий должен подтверждаться расчетами; численная оценка потерь без данных была бы необоснованной.

Рекомендуемая позиция по проекту. Поддержать цель унификации и расширения поддержки предпринимательской деятельности, предложив существенную доработку условий доступа, процедуры отбора, ответственности, переходных гарантий и защиты прав третьих лиц. Представленную редакцию не рекомендовать к принятию без такой доработки. Приоритет отдать измеримому результату проекта для территории, доступности поддержки для МСП и юридической предсказуемости инвестиционных условий.

Дополнительный вывод. Проекту необходимы самостоятельные гарантии для КМНС, защита недискриминационного доступа к инфраструктуре и доказательство экономической целесообразности новых барьеров. Расчеты подтверждают чувствительность результата к срокам, отвлечению капитала и дополнительной поддержке при заданных допущениях. Они не устанавливают фактические совокупные потери экономики. До представления исходных данных нельзя утверждать ни бюджетную окупаемость всей ЕТОР, ни неизбежность ее отрицательного эффекта.

Приоритет доработки. До принятия устранить неопределенность ответственности и отказа, закрепить переходные права и гарантии КМНС, пересмотреть портовые ограничения и доступ к инфраструктуре. Вместе с законопроектом представить согласованные налоговые изменения, оценку конкуренции и расчеты по альтернативам инвестиционного порога. Предложенные формулировки являются основой поправок и требуют увязки с полной структурой законодательного пакета.

14 Нормативные основания и проверенные источники

[1] Предоставленный проект федерального закона «О единой территории опережающего развития Дальнего Востока и Арктической зоны Российской Федерации». Файл «ПРОЕКТ ФЗ. ПФЗ ЕТОР.docx». Все ссылки на статьи проекта относятся к этому тексту.

[2] Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными 01.07.2020. Статьи 8, 9, 19, 34, 35, 36, 42, 46, 55, 57 и 69.

[3] Налоговый кодекс РФ, часть первая, статья 3. Основные начала законодательства о налогах и сборах.

[4] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Статьи 4 и 15.

[5] Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Статьи 14 и 14.1.

[6] Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», редакция от 26.07.2026. Статья 9.

[7] Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации», редакция от 04.08.2026. Статьи 13, 15, 26 и 28.

[8] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П. Позиции о соразмерности и разграничении восстановительных и штрафных мер.

[9] КРДВ. Официальная информация об условиях участия в обычных ТОР, включая опубликованный минимальный объем инвестиций 500 тыс. рублей. Условия конкретной ТОР проверяются по соответствующему решению о ее создании.

[10] Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима „Налог на профессиональный доход“». Статья 4.

[11] Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ. Статья 8 о защите исконной среды обитания, участии и возмещении убытков.

[12] Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ. Статья 13 об использовании природных ресурсов на территориях традиционного природопользования.

[13] Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ об общих принципах организации общин КМНС. Разъяснение территориального органа Минюста о корпоративной некоммерческой форме общин.

[14] Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1488. Положение о порядке возмещения убытков КМНС.

[15] Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ. Статья 28 о поддержке традиционной хозяйственной деятельности и стандарте ответственности.

[16] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ. Статья 10 о злоупотреблении доминирующим положением.

[17] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ. Статья 16 о соглашениях и согласованных действиях публичных субъектов.

[18] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ. Статьи 5, 15 и 17. Общая система квалификации положения на рынке, действий органов власти и проведения торгов.

[19] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ. Статья 19, в том числе часть 3 об исключениях из предварительного согласования преференций.

[20] European Commission. Guidelines on regional State aid. 2021/C 153/01. Использовано для методологического сравнения стимулирующего эффекта и соразмерности, без переноса размеров помощи.

[21] Canada. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act. S.C. 2021, с. 14, sections 5–6. Сравнительный источник, не применимое право Российской Федерации.

[22] Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ. Статья 15 о расторжении соглашения.

Дополнительные источники проверены при подготовке редакции от 12 октября 2026 года. Ссылки на проект относятся к предоставленному тексту из 29 статей, а не к установленному факту его внесения или принятия. Расчеты раздела 9 выполнены в настоящем заключении; условные исходные данные обозначены непосредственно в примерах.