

ОБОСНОВАНИЕ
необходимости принятия проекта постановления Совета
Министров Республики Беларусь «О лицензировании вывоза
отдельных видов товаров»

1. Цель и правовые основания подготовки проекта

В связи с ростом вывоза за пределы территории Республики Беларусь регенерируемых бумаги или картона (макулатуры и отходов), являющихся сырьевым ресурсом для производства бумажной продукции с высокой добавленной стоимостью, резким увеличением уровня отпускных цен на данный вид сырья, на внутреннем рынке складывается ситуация сырьевого дефицита, которая не позволяет обеспечить эффективное использование имеющихся производственных мощностей по выпуску бумаги и картона, может привести к недополучению государством валютной выручки, снижению поступлений в государственный бюджет, сдерживанию роста заработной платы работников целлюлозно-бумажной отрасли, сокращению их численности.

В данных условиях наиболее рациональным средством нивелировать риск резкого повышения цен на макулатуру, вызванного конкурентной борьбой между участниками внутреннего и внешних рынков за ограниченные объемы сырья, и увеличить объемы поставок макулатуры на перерабатывающие предприятия республики является ограничение вывоза регенерируемых бумаги или картона за пределы Республики Беларусь.

Проект постановления Совета Министров Республики Беларусь «О лицензировании вывоза отдельных видов товаров» (далее – проект постановления) разработан в рамках поручений, данных Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко 20 мая 2025 года на совещании по вопросам обращения с отходами и использования вторичных материальных ресурсов, в ходе которого глава государства подчеркнул, что вторичные ресурсы - это резерв для роста экономики.

Проектом постановления Совета Министров Республики Беларусь «О лицензировании вывоза отдельных видов товаров» (далее – проект постановления) предусматривается введение лицензирования экспорта регенерируемых бумаги или картона (макулатуры и отходов), в государства - члены Евразийского экономического союза (далее - ЕАЭС) и государства, не являющиеся государствами - членами ЕАЭС.

Целью проекта является поддержка белорусского производителя, создание благоприятных условий для развития новых импортозамещающих и экспортоориентированных отечественных производств, увеличение выпуска импортозамещающей продукции,

уменьшение вывоза сырьевого ресурса из Республики Беларусь, ликвидация сырьевого дефицита.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта

Подпунктом 1.5 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2016 г. № 124 «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (далее – Указ № 124), установлено, что Советом Министров Республики Беларусь в соответствии с пунктом 50 приложения № 7 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в отношении товаров, вывозимых с таможенной территории ЕАЭС, в Республике Беларусь на срок не более 6 месяцев может вводиться мера нетарифного регулирования в виде разрешительного порядка вывоза товаров. Пунктом 1.6 Указа № 124 определено, что такая мера нетарифного регулирования может вводиться в случае, если необходима для приобретения или распределения товаров при их общем или местном дефиците.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения

Предметом правового регулирования проекта являются общественные отношения, возникающие при реализации на экспорт отходов бумаги и картона, классифицируемой кодом ТН ВЭД ЕАЭС 4707.

Проект постановления предусматривает введение Республикой Беларусь в одностороннем порядке в торговле с третьими странами временной меры нетарифного регулирования, ограничивающей вывоз из Республики Беларусь регенерируемых бумаги или картона (макулатуры и отходов) сроком на 6 месяцев путем выдачи лицензии в соответствии с подпунктом 1.5 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2016 г. № 124 «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности».

Разработка данного постановления Совета Министров Республики Беларусь обусловлена ростом объемов экспорта отходов бумаги и картона, которые привели к тому, что макулатуроперерабатывающие предприятия республики, осуществляющие выпуск бумажной продукции с высокой добавленной стоимостью, резко снизили запасы сырья, вынуждены работать в условиях сырьевого дефицита и в целях загрузки своих технологических потоков по производству картонно-бумажной и упаковочной продукции завозить макулатуру по импорту.

Справочно: Макулатура является основным видом сырья при производстве бумаги для гофрирования и картона для плоских слоев

гофрокартона (композиционный состав состоит преимущественно из 100% макулатуры марки МС-5Б), удельный вес которого на отдельных организациях концерна в себестоимости выпускаемой продукции составляет порядка 35%.

По итогам работы за январь-апрель 2025 года наблюдается снижение объемов поставок макулатуры в адрес организаций концерна. Так, за январь-апрель текущего года процент обеспечения потребности переработчиков вторсырья составил 76,7%, темп роста объемов поставки по сравнению с соответствующим периодом 2024 года - 89,7%.

Справочно. При общей потребности перерабатывающих предприятий концерна «Беллесбумпром» (в расчете на 4 месяца 2025 года) в объеме 108,7 тыс. тонн макулатуры, фактический объем поставки без учета импорта составил 83,4 тыс. тонн.

Таким образом, за январь-апрель 2025 года, в стране сложился дисбаланс стратегически важного ресурса, недополучение переработчиками белорусского макулатурного сырья составило 25,3 тыс. тонн. 13,0 тыс. тонн отходов бумаги и картона для обеспечения производства было закуплено по импорту.

Отрицательная динамика поставок макулатуры в адрес перерабатывающих предприятий спровоцирована ростом экспорта макулатуры в 2024 году и истекшем периоде 2025 года.

Согласно данным таможенной статистики экспорт макулатуры (код ТН ВЭД 4707) в январе-декабре 2024 года составил 29,1 тыс. тонн, превысив объем аналогичного периода прошлого года порядка в 1,5 раза.

Справочно. По данным официальной статистики основной объем макулатурного сырья поставляется в Российскую Федерацию – по итогам 2024 года - 28,9 тыс. тонн (99,3% от общего объема экспорта), в страны Европейского Союза – 0,12 тыс. тонн (Латвия и Польша).

В 2025 году ситуация с вывозом макулатурного сырья усугубляется. Объем экспорта макулатуры в первом квартале 2025 года составил 10,4 тыс. тонн (100% экспортер – Российская Федерация, темп роста – 113,7%. При этом, в январе т.г. объем экспорта составил 1,6 тыс. тонн, в феврале – 2,9 тыс. тонн, в марте экспорт вырос до 5,9 тыс. тонн.

Справочно. Данный объем экспорта за 2025 год соизмерим с месячным объемом потребления, к примеру, такого крупного предприятия и основного переработчика макулатуры, как ОАО «Слонимский картонно-бумажный завод «Альбертин».

Одной из приоритетных целей развития республики является выпуск продукции с высокой добавленной стоимостью, что неоднократно отмечалось Главой государства.

Вывоз сырьевого ресурса, необходимого для обеспечения производства отечественной продукции с высокой добавленной

стоимостью, без введения ограничений отрицательно влияет на развитие целлюлозно-бумажной отрасли в целом, а также может привести к недополучению валютной выручки государством.

Справочно. Объем экспорта макулатурного сырья за январь-март 2025 года (10,4 тыс. тонн) в стоимостном выражении составил 1,7 млн. долл. США. Указанный объем макулатуры мог бы быть переработан в продукцию с более высокой добавленной стоимостью, например, бумагу для гофрирования в количестве около 8,8 тыс. тонн, стоимость реализации которой на экспорт составила бы уже порядка 3,5 млн. долл. США.

Макроэкономический эффект от переработки макулатурного сырья в отличие от экспорта сырьевого ресурса очевиден – это валовый региональный продукт для областей, занятость трудовых коллективов, стоимостной рост экспорта, сокращение импорта продуктов переработки (упаковочных и гигиенических бумаг, картонов и упаковки) в республику.

Надо отметить, что по данным Саморегулируемой организации Ассоциация «Лига переработчиков макулатуры» (РФ) с начала 2025 г. в России наблюдается значительное увеличение стоимости макулатуры, которое выросло более чем на 30 % и впервые превысило отметку в 20 тыс. российских руб. за тонну (порядка 730 белорусских рублей за тонну, что на 20-40% выше цены белорусского рынка).

Справочно. Основной причиной такого ценового скачка на макулатуру называется введение в эксплуатацию новых мощностей по производству тарного картона в России, а также снижение уровня заготовки отходов бумаги и картона, замедление экономики.

Соответственно, с целью получения одномоментной выгоды крупные отечественные заготовительные организации, получая макулатурное сырье из компактных источников, крупных торговых сетей, вывозят его в Россию, тем самым нанося ущерб экономике Республики Беларусь.

Как следствие, внутренний рынок заготовки и переработки отходов бумаги и картона отреагировал резким ростом цен на макулатуру, в частности цена на макулатуру марки МС-5Б, удельный вес которой в общем объеме закупки макулатуры составляет 70%, выросла в 2 раза.

Справочно. Так, если в среднем цена на макулатуру марки МС-5Б в январе 2025 года составляла 300-400 руб./тн., феврале она увеличилась до 400-450 руб./тн., то к настоящему периоду времени (конец марта - апрель) цена достигла 500-600 руб./тн.

Переработчики макулатуры, для предотвращения простоев производств, вынуждены покупать макулатуру по завышенным ценам, что негативно сказывается на финансово-экономическом положении предприятий и конкурентоспособности конечной продукции.

Справочно. Увеличение затрат на макулатуру станет ключевым фактором, приводящим к повышению цен на тарные картонные и гофроупаковки. В свою очередь, увеличение цены на готовую продукцию поставит белорусские предприятия в заведомо проигрешнюю позицию. Участвуя в конкурсных процедурах, подведомственные организации концерна «Беллесбумпром» конкурируют с российскими поставщиками аналогичной продукции, зачастую проигрешвая им по цене.

Надо отметить, что с начала 2024 года в режиме продолжающегося усиления конкуренции на внутреннем рынке отмечается постепенное снижение средней цены закупки конечной продукции. Так, если в январе 2024 года цена на бумагу для гофрирования составляла порядка 1400 руб./тн., то в декабре 2024 года она снизилась до 1270 руб./тн. и в текущем году продолжает снижаться, достигнув в марте т.г. 1200 руб./тн.

По данным предприятий-переработчиков, затраты на производство, к примеру, бумаги для гофрирования, с учетом максимального увеличения цены на макулатуру марки МС-5Б до 600 руб./тн., становятся глубоко убыточными, рентабельность реализованной продукции оценивается на уровне «минус 14,3 процента».

В результате, складывающаяся ситуация может вынудить подведомственные организации работать в убыток, снижать объемы выпуска производства макулатурных видов бумаг, что может повлечь за собой невыполнение доведенных Правительством показателей социально-экономического развития.

С учетом вышеизложенного, поддержка отечественных переработчиков макулатуры в решении вопроса стабильного обеспечения макулатурным сырьем, в целях обеспечения эффективной работы целлюлозно-бумажной отрасли республики в условиях санкционного давления, становится все более актуальной и требует оперативного решения. В настоящих условиях возможные перебои в поставках отечественного макулатурного сырья могут вызвать серьезные негативные последствия. В связи с чем, применение нетарифной меры регулирования экспорта отходов бумаги и картона, классифицируемых кодом ТН ВЭД ЕАЭС 4707, на предстоящий период является обоснованным и целесообразным.

Лицензирование экспорта макулатурного сырья будет способствовать уменьшению оттока сырьевого ресурса из республики, увеличению объемов выпуска импортозамещающей продукции на внутреннем рынке, ее эффективной реализации, как на внутреннем, так и на внешнем рынках в условиях экономических санкций и последовавшей конкуренции, в первую очередь, с российскими производителями аналогичной бумажной продукции.

Лицензирование будет осуществляться Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь в соответствии с административной процедурой предусмотренной пунктом 25.15.1 перечня административных процедур, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24.09.2021 № 548. По данной административной процедуре органом-регулятором и уполномоченным органом является указанное министерство. При этом осуществление согласования выдачи лицензии концерном «Беллесбумпром», предусмотренное проектом постановления, предлагается осуществлять в рамках указанной административной процедуры в течение 5 рабочих дней.

Данный подход подразумевает одну точку подачи документов для получения итогового документа (разовой лицензии), что позволит упростить процесс осуществления административной процедуры для заинтересованного лица.

Проектом постановления не предусматривается изменения концептуальных положений законодательства, институтов, отраслей законодательства.

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения

В ходе подготовки проекта постановления изучены нормативно-правовые акты Республики Беларусь, регулирующие вопросы применения специальных мер.

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения нет.

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения

Договор о Евразийском экономическом союзе допускает одностороннее введение государствами-членами временных нетарифных мер в отношении третьих стран, а именно статья 47 Договора, пункт 50 и подпункт 9 пункта 38 Протокола о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран (приложение № 7 к Договору). В данном случае введение разрешительного порядка осуществления экспорта товаров в виде процедуры его лицензирования предлагается рассматривать в качестве меры по обеспечению экономической безопасности республики как неотъемлемой части национальной безопасности, концепция которой утверждена указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г.

№ 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь», направленной на импортозамещение и связанной с вынужденной переориентацией сбыта на фоне введения рядом стран экономических санкций в отношении импорта белорусских товаров.

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования

В положениях проекта не выявлены противоречия нормам международных договоров и иных международных правовых актов.

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь»

Проект постановления не противоречит Закону Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь».

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта

Научные исследования в области права, обращения граждан и юридических лиц, относящихся к предмету правового регулирования проекта постановления, отсутствуют.

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия

Проект постановления направлен на стимулирование производства на внутреннем рынке, поможет отечественным переработчикам макулатуры оперативно решить вопрос стабильного обеспечения сырьем, повысить эффективность производства экологически безопасной бумажной продукции, окажет влияние на повышение ее конкурентоспособности, будет способствовать созданию и развитию новых экономически эффективных производств, увеличению доли отечественных товаров на внутреннем рынке вплоть до полного замещения импортных аналогов.

Следствием принятия проекта постановления станет нивелирование рисков критического недостатка сырьевых ресурсов на внутреннем рынке, резкого повышения цен на макулатуру, вызванного конкурентной борьбой за ограниченные объемы сырья, и, соответственно, стимулирование производства и увеличения реализации готовой продукции на внутреннем и внешнем рынках.

В настоящее время основными заготовителями и поставщиками отходов бумаги и картона в республике являются организации негосударственной формы собственности. Отсутствие законодательно установленных мер, ограничивающих вывоз сырьевого ресурса, не гарантирует бесперебойную поставку макулатуры перерабатывающим предприятиям в необходимых объемах и по приемлемым ценам

Аналогичные меры нетарифного регулирования успешно применялись в отношении экспорта регенерируемых бумаги или картона (макулатуры и отходов) в 2016-2021 годах (постановления Совета Министров Республики Беларусь от 24.12.2021 № 747, от 03.10.2020 № 579, и другие)

Практика лицензирования экспорта макулатуры способствовала снижению объемов экспорта сырьевого ресурса, увеличению объемов выпуска и реализации импортозамещающей продукции, обеспечению загрузки производственных мощностей отечественных предприятий.

*Справочно. **Влияние на экспорт:***

- в период действия Постановления Совета Министров от 24.12.2021 № 747 (январь - июнь 2022 года):

среднемесячный объем экспорта макулатуры составлял порядка 1,8 тыс. тонн;

- при отсутствии ограничительных мер:

во втором полугодии 2022 года экспорт макулатуры вырос по сравнению с первым полугодием в 1,7 раз и составил 3 тыс. тонн;

в I квартале 2025 года объем экспорта макулатуры составил 10,4 тыс. тонн, темп роста к аналогичному периоду 2024 года -134%. При этом, объем экспорта в марте 2025 года достиг максимально высокого значения за последние несколько лет – 5,97 тыс. тонн (100% объем поставки в Российскую Федерацию).

Влияние на обеспечение сырьем:

- в период действия ограничительных мер:

в январе – июне 2022 года процент обеспечения потребности макулатуроперерабатывающих организаций концерна в сырье составил 90%;

- при отсутствии ограничительных мер:

в июле - августе 2022 года – 81,4%;

в январе-апреле 2025 года - 76,7%.

Влияние на рост объемов производства конечной продукции:

- в период действия ограничительных мер:

- в январе – июне 2022 года объем выпуска бумаги для гофрирования составлял от 9,0 до 11,5 тыс. тонн в месяц;

- при отсутствии ограничительных мер – в июле - августе 2022 года среднемесячный объем выпуска составил 8,6 тыс. тонн;

- в январе-апреле 2025 года среднемесячный объем выпуска бумаги для гофрирования составил 8,8 тыс. тонн.

Таким образом, результаты действия лицензирования экспорта макулатуры в предыдущие периоды, сложившаяся ситуация в текущем периоде, необходимость решения проблемы с обеспечением сырья отечественных переработчиков указывают на целесообразность и своевременного возобновления применения ограничительной меры в отношении экспорта макулатуры и отходов.

Согласно международным обязательствам Республики Беларусь, вытекающим из соглашений о свободной торговле ЕАЭС с третьими странами, количественные ограничения, в т.ч. лицензирование, в соответствии со ст. XI ГАТТ могут быть применены для предотвращения или ослабления последствий критического недостатка продовольствия или других товаров, имеющих существенное значение для экспортирующей страны.

Учитывая, что отходы бумаги и картона являются для большинства предприятий отрасли единственным и стратегическим сырьем для производства картонно-бумажной продукции, применение указанной меры нетарифного регулирования имеет существенное значение для экспорта готовой продукции.

Кроме того, подпункт (i) статьи XX ГАТТ 1994 предусматривает возможность введения мер регулирования внешней торговли, связанных с ограничением экспорта отечественных материалов, необходимых для обеспечения достаточным количеством таких материалов отечественной обрабатывающей промышленности в течение периодов, когда внутренняя цена на такие материалы держится на более низком уровне, чем мировая цена, как часть осуществляемого правительством плана стабилизации.

В настоящее время внутренняя цена на макулатуру значительно ниже цены на экспортных рынках. В целях реализации плана стабилизации отрасли, который предусмотрен статьей XX ГАТТ 1994, концерн «Беллесбумпром» планирует в период действия ограничительных мер на вывоз макулатуры осуществлять системный мониторинг цен внутреннего и внешнего рынков и оперативно вносить предложения (при необходимости) о введении (отмене) дополнительных мер регулирования.

Остановы предприятий целлюлозно-бумажной отрасли концерна могут в рамках межотраслевой кооперации привести к перебоям в работе крупных промышленных и перерабатывающих предприятий мясо-молочной, пищевой, ликеро-водочной отраслей республики.

Лицензирование экспорта макулатуры накладывает на субъекты хозяйствования, осуществляющие деятельность по заготовке и поставке отходов бумаги и картона некоторые ограничения в виде необходимости уплаты государственной пошлины в размере 5 базовых величин за выдачу

разовой лицензии. Негативное влияние данного ограничения на субъекты хозяйствования можно оценить как несущественное.

Негативных последствий предложенного способа регулирования на жителей Республики Беларусь не усматривается, напротив, ограничение экспорта макулатуры позволит обеспечить сырьем производственные мощности перерабатывающих предприятий страны, выпускающих эко-продукцию из бумаги, способные удовлетворить потребность внутреннего рынка.

Принятие проекта постановления не повлечет изменения и (или) дополнения, признания утратившими силу каких-либо нормативных правовых актов, а также не повлечет расходования дополнительных бюджетных средств.

8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений

Будет дополнено после проведения общественного обсуждения.

9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта

Принятие данного проекта не потребует внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

Председатель концерна
«Беллесбумпром»

А.А.Пшённий

« » _____ 2025 г.