

## **Аннотация результатов научно-исследовательской работы по теме:**

«Подготовка социально-экономического анализа целесообразности введения поэтапного запрета на ввоз и производство отдельных видов полимерных изделий одноразового использования»  
(2 этап)

### **1. Цели и задачи:**

Целью научно-исследовательской работы в рамках этапа 2 является подготовка социально-экономического анализа:

- целесообразности введения поэтапного запрета на ввоз и производство отдельных видов полимерных изделий одноразового использования, а также его возможных конфигураций;
- перспектив реализации в ЕАЭС иных мероприятий по ограничению оборота полимерных изделий одноразового использования.

Задачи научно-исследовательской работы в рамках этапа 2 состоят в том, чтобы:

- 1) исследовать состояние химической и нефтехимической промышленности в государствах-членах ЕАЭС;
- 2) исследовать цепочки создания добавленной стоимости на разных этапах производства отдельных видов полимерных изделий одноразового использования с участием государств-членов ЕАЭС, а также структуру производства отдельных видов полимерных изделий одноразового использования, включая импортное содержание;
- 3) разработать методологию прогнозирования последствий введения поэтапного запрета на ввоз и производство полимерных изделий одноразового использования;
- 4) оценить возможные последствия введения поэтапного запрета на ввоз и производство отдельных видов полимерных изделий одноразового использования;
- 5) подготовить заключение о целесообразности введения поэтапного запрета на ввоз и производство отдельных видов полимерных изделий одноразового использования в ЕАЭС;
- 6) внести предложения по синхронизации поэтапного запрета на ввоз и производство отдельных видов полимерных изделий одноразового использования с другими целями устойчивого развития.

### **2. Проведенные исследования:**

В рамках этапа 2 научно-исследовательской работы:

- 1) исследовано состояние химической и нефтехимической промышленности в государствах-членах ЕАЭС;
- 2) исследованы цепочки создания добавленной стоимости на разных

этапах производства отдельных видов полимерных изделий одноразового использования с участием государств-членов ЕАЭС, а также структура производства отдельных видов полимерных изделий одноразового использования, включая импортное содержание;

3) разработана методология прогнозирования последствий введения поэтапного запрета на ввоз и производство полимерных изделий одноразового использования;

4) проведена оценка возможных последствий введения поэтапного запрета на ввоз и производство отдельных видов полимерных изделий одноразового использования;

5) подготовлено заключение о целесообразности введения поэтапного запрета на ввоз и производство отдельных видов полимерных изделий одноразового использования в ЕАЭС;

б) внесены предложения по синхронизации поэтапного запрета на ввоз и производство отдельных видов полимерных изделий одноразового использования с другими целями устойчивого развития.

### **3. Достигнутые результаты:**

*По итогам исследования, проведенного в разделе 2.1, были сделаны следующие выводы:*

Во второй половине 2010-х гг. **в химической промышленности ЕАЭС** (в целом) превалировал позитивный тренд развития. Объемы производства в ней выросли на 4,7% в 2015 г., на 5,5% в 2016 г. и на 7,8% в 2017 г. В 2018-2019 гг. темпы прироста в химической отрасли Союза снизились до 4,2% и 3,0%, соответственно, а по итогу 2020 г. – вновь возросли, составив 6,6%. В 2021 г. показатель составил 5,4%. **Согласно предварительным оценкам, в 2022 г. наблюдалось сокращение производства товаров химической промышленности на 3,9% относительно 2021 г.**

За рассматриваемый период **в нефтехимической промышленности ЕАЭС** спад был зафиксирован в 2016 г. (-4,8%), в 2020 г. (-5,2%) и в 2022 г. (-0,5%). В 2015 г. прирост отраслевого производства составил 2,9%, в 2017 г. – 4,1%, в 2018 г. – 2,6%, в 2019 г. – 1,3%, в 2021 г. – 4,3%, **в 2022 г. сокращение составило 0,5%.**

**В совокупности химическая и нефтехимическая промышленности занимали от 3,8 до 6,2% в ВВП Союза в 2015-2022 гг.** Большая значимость принадлежит нефтехимической промышленности, ее удельный вес в совокупном ВВП ЕАЭС составлял от 2,9 до 4,8% за рассматриваемый период, химической промышленности – от 1 до 1,7%.

**За 2015-2022 гг. доля химической и нефтехимической промышленностей занимали от 3,1 до 5,9% в ВНД Союза в 2015-2022 гг.** Большая значимость принадлежит также нефтехимической промышленности, ее удельный вес в совокупном ВНД ЕАЭС составлял от 2,3 до 4,5% за рассматриваемый период, химической промышленности – от 0,8 до 1,6%

Производство исследуемых полимерных изделий одноразового использования<sup>1</sup> на 87% обеспечивает потребности государств-членов ЕАЭС в них.

Из всех государств-членов ЕАЭС только Россия и Беларусь в значительной степени покрывают собственным производством потребности в рассматриваемых товарах.

Объемы производства и потребления отдельных видов полимерных изделий одноразового использования сокращаются в результате введения запретов и ограничений. В Армении как производство, так и потребление полиэтиленовых пакетов сокращалось, что может быть вызвано введением с 1 января 2022 г. запрета на реализацию полиэтиленовых пакетов толщиной до 50 микрон. В Беларуси аналогичная ситуация наблюдается для посуды кухонной из пластмасс. С 1 января 2021 г. в стране вступил в силу запрет на продажу и использование одноразовой пластиковой посуды в объектах общепита, на фоне чего произошло сокращение потребления пластиковой посуды и приборов.

Государства-члены ЕАЭС в значительной степени зависят от торговли в рамках Союза рассматриваемыми изделиями. Основной поставщик рассматриваемых товаров на рынки других стран Союза – Россия и Беларусь.

*По итогам исследования, проведенного в разделе 2.2, были сделаны следующие выводы:*

Страны ЕАЭС имеют различный уровень зависимости от импорта иностранного сырья для производства исследуемых полимерных изделий. В большей степени от импорта первичных пластмасс зависят Армения, Кыргызстан, Казахстан, тогда как Республика Беларусь и Россия используют в производстве как импортное, так и отечественное сырьё.

Россия выступает поставщиком первичных пластмасс для всех стран ЕАЭС, при этом можно наблюдать, что между Россией и Республикой Беларусь сложились цепочки поставок на уровне предприятий.

Во всех странах ЕАЭС наблюдается зависимость от импорта иностранного оборудования для производства исследуемых полимерных изделий. Ключевыми поставщиками оборудования выступают Китай, Тайвань, Южная Корея, США, страны ЕС.

В то же время в избранных странах ЕАЭС есть и собственные бренды оборудования: в Республике Беларусь предприятие «ВикРус» производит оборудование для изделий из пенополистирола; в России предприятие «Алеко» производит оборудование для полиэтиленовых пакетов.

Собственное производство исследуемых полимерных изделий нередко

---

<sup>1</sup> 1) Подложка, лоток, контейнер из пенополистирола для пищевых продуктов;  
2) Полиэтиленовые пакеты;  
3) Посуда столовая и кухонная из пластмасс;  
4) Приборы столовые и кухонные из пластмасс;  
5) Ламинированные бумажные изделия (стаканчики и чашки);  
6) Пищевая стретч-плёнка, изготовленная из полиэтилена или поливинилхлорида.

осуществляется одновременно с импортом готовой продукции (с разной степенью соотношения).

Экспорт исследуемых полимерных изделий одноразового использования осуществляется преимущественно в страны СНГ.

Анализ структуры издержек показал следующее:

Наибольшая доля импортных компонентов в себестоимости рассматриваемой группы товаров характерна для государств-членов ЕАЭС, где имеются сложности с производством компонентов, необходимых для их производства внутри страны. В Армении и Кыргызстане удельный вес импорта в себестоимости продукции превышает 60%, большую часть затрат на импорт составляют затраты на импортное сырье (в основном из стран ЕАЭС) и оборудование (из стран вне ЕАЭС).

В Беларуси и Казахстане удельный вес импорта в себестоимости рассматриваемой группы товаров составляет 34,3 и 43% соответственно.

Наименьший удельный вес импорта в себестоимости (13,4%) характерен для России, где производятся основные компоненты для выпуска рассматриваемой группы товаров.

Для всех рассматриваемых стран наименьший удельный вес в структуре импортных издержек занимают таможенные пошлины и налоги, связанные с импортом.

В структуре внутренних издержек наибольшую долю занимает сырье, логистика, затраты на производство и НИОКР.

*В разделе 2.3 были предложены следующие методы исследования:*

### **1. Метод эконометрического моделирования**

Для демонстрации экономических последствий введения ограничений на производство и импорт выбранных полимерных изделий одноразового использования рассматривались следующие сценарии:

*Сценарий 1.* Введение количественных ограничений (импортных квот) в отношении ввоза избранных полимерных изделий одноразового использования на уровне 85% от импорта.

*Сценарий 2.* Введение количественных ограничений (импортных квот) в отношении ввоза избранных полимерных изделий одноразового использования на уровне 25% от импорта.

*Сценарий 3.* Введение количественных ограничений (импортных квот) в отношении ввоза избранных полимерных изделий одноразового использования в размере 85% от уровня импорта и введение запрета на обращение рассматриваемых изделий одноразового использования в организациях общественного питания.

*Сценарий 4.* Введение полного запрета на ввоз и производство рассматриваемых изделий одноразового использования в ЕАЭС.

*Сценарий 5.* Введение количественных ограничений (импортных квот) в отношении ввоза избранных полимерных изделий одноразового использования в размере 85% от уровня импорта и введение запрета на обращение рассматриваемых

изделий одноразового использования в организациях общественного питания. Рост предложения субституттов на 32%.

## **2. Метод опросов**

Опрос населения был направлен на оценку ментальной готовности населения к раздельному сбору мусора, сортировке пластика для сдачи его на переработку, а также готовности отказаться от использования одноразовых пластиковых изделий.

Респондентам предлагалось ответить на вопросы по следующим группам тем:

- 1) отношение к экологической ситуации и мнение о влиянии пластиковых отходов на экологию;
- 2) стратегия поведения в отношении раздельного сбора мусора;
- 3) стратегия поведения в отношении использования одноразовых изделий из пластика.

Опрос бизнеса был направлен на оценку позиции компаний в отношении возможного введения запретов на производство отдельных видов одноразовых изделий из пластика.

Для целей опроса были выделены следующие категории бизнеса:

- Производители полимерных изделий одноразового использования;
- Производители альтернативных изделий одноразового использования;
- Организации общественного питания (кафе, рестораны, службы доставки, ритейл).

Респондентам предлагалось ответить на вопросы по следующим группам тем:

- 1) отношение к экологической ситуации в стране и влиянию пластиковых отходов на нее;
- 2) стратегия ведения бизнеса в случае введения запрета;
- 3) основные поставщики сырья, оборудования и покупателях продукции;
- 4) риски для ведения бизнеса в случае введения запрета.

*По итогам исследования, проведенного в разделе 2.4, были сделаны следующие выводы:*

### **На основе метода эконометрического анализа установлено:**

Результаты моделирования для ЕАЭС в целом оказываются в значительной степени близки к результатам для России, поскольку Россия доминирует в рассматриваемых отраслях промышленности.

Реализация сценариев 1 и 2 ведет к положительным совокупным эффектам, что будет вызвано снижением конкуренции на рынке ЕАЭС и наращиванием производства полимерных изделий одноразового использования отечественными компаниями.

В части совокупных эффектов на благосостояние можно говорить о том, что реализация полного запрета на импорт и производство одноразовых полимеров в ЕАЭС приведет к совокупным потерям в размере от 1,8 до 3,2 млрд долл. США в случае использования средней и нижней оценок экологических эффектов.

Положительный результат возможен только в случае использования верхней

оценки экологических эффектов и не превысит 230 млн долл. США для всего ЕАЭС. Потери потребителей (компаний и населения) при таком сценарии достигают 2,7 млрд долл.

В рамках сценария 3 совокупный эффект будет негативен для любой из оценок экологических эффектов.

Однако в случае, если он балансируется ростом предложения субститутов на 32% (сценарий 5), то совокупные эффекты от такого шага будут положительны при любой оценке экологических издержек.

Однако важно отметить, что для достижения такого роста требуется длительный переходный период. Согласно результатам моделирования, такой рост будет достигаться преимущественно за счет развития внутреннего производства субститутов.

#### **На основе метода опросов установлено:**

Жители стран ЕАЭС обеспокоены негативным влиянием пластиковых отходов на экологию. Многие уже сортируют мусор и готовы сдавать пластик отдельно. Основная проблема – недостаток инфраструктуры и устоявшиеся потребительские привычки.

Примерно 50% населения готово сохранить свои привычки пользоваться одноразовыми пластиковыми изделиями и посещать магазины и предприятия общественного питания, где используется одноразовая посуда и упаковка из пластика.

Финансовое стимулирование в виде дополнительных скидок на покупки остается одной из основных мотиваций для отказа потребителей от использования одноразовых пластиковых изделий. Также потребители готовы отказаться от более яркой упаковки в пользу более информативной (с указанием о возможности отдать упаковку на переработку).

Культура ответственного потребления полимерных изделий одноразового использования (в частности, упаковки и посуды) в предпринимательской среде пока только формируется. Это заметно по отношению бизнеса к избавлению от отходов упаковки и посуды, где преобладают неэффективные способы утилизации.

Хотя торговые сети и организации общественного питания заявляют о продвижении программ по отказу от пластика, результаты опроса показывают, что при выборе продукции компании скорее руководствуются соображениями удобства с финансово-экономической и административной точки зрения.

В случае введения мер производители одноразовых полимерных изделий оценивают свои риски как очень высокие, а производители товаров-субститутов оценивают свои возможные прибыли как незначительные – не более 25% прироста прибыли. К тому же производители товаров-субститутов нуждаются в дополнительных мерах поддержки для расширения производства.

Производство некоторых видов изделий, в отношении которых предлагается ввести меры, в ряде случаев определяет жизнеспособность целых предприятий. При наиболее неблагоприятном сценарии меры приведут к закрытию производств,

которое будет сопровождаться массовым увольнением сотрудников.

Технологическое переоснащение предприятий под выпуск иной продукции представляется затруднительным ввиду зависимости от импортного оборудования. Вдобавок предприятия не готовы принять на себя финансовую нагрузку, вызванную изменением структуры производства.

Введение мер в условиях, когда значительное число компаний уже предприняло шаги по расширению производства, вызовет, как цепочку неисполненных обязательств перед контрагентами, так и невозможность окупить затраты на приобретённое сырьё и оборудование.

*По итогам исследования, проведенного в разделе 2.5, были сделаны следующие выводы:*

Государства-члены ЕАЭС можно разделить на две группы по степени готовности к возможным запретам и ограничениям:

**К государствам-членам ЕАЭС, которые в наименьшей степени готовы к ограничениям были отнесены Армения и Кыргызстан.**

**К государствам-членам ЕАЭС, которые в большей степени готовы к возможным ограничительным мерам, следует отнести Беларусь, Казахстан и Россию.**

Ввиду высокой чувствительности бизнес-сообщества к мерам в отношении полимерных изделий одноразового использования допускается их смягчение путём:

- экспериментов с «локальными» мерами по ограничению обращения товаров на конкретной территории;
- введения «секторальных» ограничений, касающихся конкретной сферы потребления;
- ограничения товарного охвата мер таким образом, чтобы обеспечить практически полную взаимозаменяемость полимерных изделий товарами-субститутами в глазах потребителей.

В этой связи предлагается следующая конфигурация мер:

**Ввести запрет на обращение:**

- 1) *в сфере общественного питания* следующих товаров:
  - подложка, лоток, контейнер из пенополистирола для пищевых продуктов,
  - посуда и приборы столовые и кухонные из пластмасс,
  - ламинированные бумажные изделия (бумажная посуда с полимерным слоем для защиты от намокания и протекания),
  - пищевая стретч-плёнка, изготовленная из полиэтилена или поливинилхлорида.

2) полиэтиленовые пакеты в организациях розничной торговли *в качестве средства упаковки, предлагаемого на кассе или в зоне самообслуживания.*

**Ввести импортные квоты (количественные ограничения на ввоз) в отношении каждого исследуемого изделия в размере 85% от импорта.**

Такой уровень квоты минимизирует негативное влияние на Армению и Кыргызстан, которые в значительной степени зависят от импорта исследуемых изделий. Вместе с тем квота приведет к росту цены на рассматриваемые полимерные изделия, что будет стимулировать потребителей к переходу на альтернативные виды изделий.

**Меры в отношении обращения и ввоза предлагается установить не ранее 2030 г.** Такой срок обусловлен продолжительностью переориентации компаний на выпуск товаров-субститутов.

В настоящее время наиболее высокий процент замещения возможен в России (до 60% от потребления рассматриваемых полимерных изделий одноразового использования) и Беларуси (58%). В Казахстане 31% потребления полимерных изделий одноразового использования могут быть замещены субститутами, в Армении – 25%, в Кыргызстане – 13%.

При оценке целесообразности применения изделий из альтернативных материалов (бумага и картон, дерево, стекло, металл, текстиль) вместо полимерных изделий одноразового использования было установлено следующее:

Вопреки поступившим комментариям относительно того, что «полимерная упаковка обеспечивает самые высокие сроки годности и отказ от неё приведет к сокращению сроков хранения продукта», полевое исследование показало, что в некоторых случаях полимерная и неполимерная упаковка обеспечивают *эквивалентный* срок годности товаров. Также имеются примеры, когда полимерная упаковка (в т.ч. многослойная) *уступает* неполимерной упаковке по обеспечению срока годности товаров.

По потребительским свойствам изделия из альтернативных материалов, как правило, превосходят пластиковые аналоги.

При этом следует признать, что доступные расчеты показывают преимущество полимерных изделий при планировании логистики. Например, транспортировка товаров в стеклянной упаковке осложняется хрупкостью и значительной массой тары, а хранение товаров в упаковке из пульперкартона требует специальных условий хранения по показателю влажности.

В контексте анализа издержек производства нельзя не учесть дополнительные обременения, которые создаёт переход на многооборотные аналоги, а именно: расходы, связанные с приобретением посуды, переоснащением помещений, закупкой моющего оборудования и моющих средств, расширением штата сотрудников. В то же время имеющиеся примеры перехода организаций общественного питания от одноразовой к многоразовой посуде показывают, что смена концепции сервировки себя окупает.

Критика относительно экологичности изделий из альтернативных материалов (бумаги и картона, дерева, стекла, металла, текстиля) по сравнению с аналогичными полимерными изделиями обычно основана на аргументах, связанных с истощением природных ресурсов, углеродоёмкостью производства и логистики, мнимым потенциалом утилизации и возвращения в хозяйственный оборот.



Но хотя пластик действительно можно признать одним из самых легких материалов в пересчете на единицу упаковки, совокупные отходы пластика по весу и по объёму превосходят иные виды отходов.

К тому же меры предлагается вводить в отношении полимерных изделий одноразового использования с изначально низким потенциалом сбора, сортировки, переработки, тогда как товары-субституты этим потенциалом обладают – он остаётся не реализован по причине несовершенства системы обращения с отходами.

При надлежащей организации сбора, сортировки, переработки отходов изделий из альтернативных материалов их преимущества будут более заметны.

Ограничение потребления полимерных изделий одноразового использования преимущественно в сфере общественного питания обусловлено следующим:

– В связи с чрезмерной краткостью срока использования полимерных изделий одноразового использования в секторе общественного питания (потребление товара происходит за период приёма пищи, т.е. в течение ближайших нескольких часов после упаковывания), отпадает надобность в упаковке, которая обеспечила бы высокие сроки годности товара.

– В секторе общественного питания, а также при продаже реализации полиэтиленовых пакетов ритейлерами упаковывание широкого ассортимента товаров происходит непосредственно на предприятии, отпадают сложности, связанные с транспортировкой и хранением товара, которые могут быть вызваны сменой упаковки.

– Адресное применение мер преимущественно в секторе общественного питания также направлено на снижение роли отрасли в образовании отходов пластмасс.

– Современное состояние законодательства и уровень контрольно-надзорных мероприятий демонстрируют нетерпимость к злоупотреблениям со стороны бизнеса при соблюдении санитарно-гигиенических требований. Поэтому обеспечить выполнение норм возможно и посредством стандартного контроля над работой организаций общественного питания со стороны регуляторов

*По итогам исследования, проведенного в разделе 2.6, подготовлены следующие предложения:*

– **Рекомендация, направленная на устранение противоречий между мерами в отношении полимерных изделий одноразового использования и целью по сокращению пищевых отходов.**

Рекомендация заключается в том, что, для того чтобы синхронизировать запрет с целью сокращения образования пищевых отходов, важно определить доступность альтернативных упаковочных материалов, которые сохраняют целостность пищевых продуктов и в то же время являются легко перерабатываемыми.

– **Рекомендация, направленная на устранение противоречий между мерами в отношении полимерных изделий одноразового использования и целью по сокращению твёрдых коммунальных отходов.**

Рекомендация заключается в том, что, для того чтобы обеспечить синхронизацию запрета с целью сокращения образования ТКО, важно расставить приоритетность среди предлагаемых перерабатываемых или многоразовых товаров-субститутов. Поощрение использования прочной многоразовой посуды и столовых приборов, изготовленных из таких материалов, как нержавеющая сталь, может значительно сократить образование отходов.

– **Рекомендация, направленная на устранение противоречий между мерами в отношении полимерных изделий одноразового использования и целью по сокращению выбросов парниковых газов.**

Рекомендация заключается в том, что, для того чтобы устранить противоречие, важно учитывать анализ жизненного цикла альтернативных вариантов пакетов и сумок, в том числе многоразового использования.

#### **4. Практическое использование результатов работы:**

Результаты работы могут быть востребованы при согласовании принятия, изменения или дополнения актов органов ЕАЭС, которые касаются запретов и ограничений в отношении внешней и взаимной торговли полимерными изделиями одноразового использования и их производства.

Директор  
Департамента промышленной политики

\_\_\_\_\_  
(подпись)

Н.Г. Кушнарев