



БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

Специальная серия по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Эта записка входит в серию документов, подготовленных Департаментом по бюджетным вопросам для помощи государствам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат персоналу МВФ и необязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства.

Приоритетные меры для таможенных служб

Настоящий документ ставит своей целью предоставление рекомендаций таможенным службам по принятию экстренных мер по сохранению международных цепочек поставок и реализации мер политики по противодействию кризису COVID-19. Эти меры сосредоточены в первую очередь на операциях, связанных с мобилизацией доходов, облегчением торговли и обеспечением безопасности государственных границ. В документе уточняются вопросы таможенной деятельности, рассмотренные в методическом документе МВФ «*Ответные меры налоговой и таможенной службы*» (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

Крайне необходимо, чтобы таможенные службы действовали на опережение и помогали в борьбе с быстроразвивающейся пандемией, с которой в настоящее время сталкиваются страны по всему миру. Эффективность эпидемиологических, социальных, экономических и бюджетных мер по борьбе с COVID-19 зависит не только от конкретных мер, реализуемых правительствами, но и от их своевременности. Таможенная служба является важным органом, который помогает сохранять жизни людей за счет обеспечения надежности международных цепочек поставок, особенно в части импорта товаров первой необходимости, в том числе связанных с лечением COVID-19, а также обеспечивает безопасность налоговых поступлений, экономики и служит иным целям.

Настоящий документ определяет приоритетные меры в трех областях: (1) непрерывность деятельности, (2) национальные меры по борьбе с кризисом COVID-19 и (3) меры по контролю и обеспечению нормативно-правового соответствия.

Все вопросы и комментарии к настоящему документу просьба направлять по адресу cdsupport-revenue@imf.org.

I. МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ НЕПРЕРЫВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В целях обеспечения бесперебойного функционирования жизненно важных международных цепочек поставок, таможенным службам приходится продолжать осуществлять ключевые функции в то время, когда численность их персонала может существенно сократиться. Учитывая текущие обстоятельства, необходимо сосредоточить внимание на: 1) распределении руководящих функций и установлении четкого порядка подотчетности «по восходящей линии» (например, Министерству финансов (Минфину)) и «по нисходящей линии» (например, региональным таможенным отделениям), и 2) определении, классификации и расстановке приоритетов в рабочих процессах.

Чтобы в первую очередь обеспечить управление в кризисной ситуации, таможенным службам необходимо сформировать и наделить оперативную группу, состоящую их менеджеров соответствующего звена и экспертов, полномочиями принимать необходимые меры, указанные во вставке 1¹.

Вставка 1. Обязанности оперативной группы

- Руководство координацией ответных мер в портах и на границе в сотрудничестве с другими органами государственной власти, работающими в пунктах ввоза/вывоза, и таможенными службами других стран².
- Обеспечение осведомленности персонала о порядке действий в случае возможного заражения и о поддержке со стороны руководства, на которую он может рассчитывать, включая, насколько это возможно, доступ к местам проведения тестирования.
- Обеспечение наличия, надлежащего состояния и предоставления персоналу в случае необходимости важных вспомогательных средств (например, транспортных средств или средств защиты), а также осведомления персонала об их использовании и эксплуатации.
- Информирование персонала и заинтересованных лиц об ответных мерах, средствах и доступности оборудования.
- Разработка и внедрение принципов и процедур делегирования полномочий и назначения заместителей.
- Работа со средствами массовой информации в сотрудничестве с другими корпоративными или государственными департаментами коммуникаций.
- Координация организационных процедур по предоставлению пунктам пропуска через границу ресурсов, необходимых для максимально безопасного и эффективного обеспечения ответных мер.

Для расстановки приоритетов в рабочих процессах могут быть приняты во внимание различные критерии, такие как меры по борьбе с кризисом COVID-19, обеспечение бесперебойной работы цепочек поставок, защита общества и обеспечение безопасности персонала. Кроме того, таможене необходимо будет более тесно сотрудничать с другими государственными ведомствами, главным образом на границах, в целях обеспечения поддержки бесперебойного потока товаров государственными службами и процессами. В Приложении 1 приведены более конкретные примеры направлений работы и предполагаемых изменений ресурсов в зависимости от фазы пандемии, которые следует принимать во внимание при разработке плана по обеспечению непрерывности деятельности (ПНД), чтобы

¹ Такие группы необходимо учредить на всех уровнях, от центрального аппарата до регионального отделения, в целях своевременной передачи организационных распоряжений сотрудникам, а также отслеживания и учета инцидентов (например, отсутствия сотрудников, заражения и пр.).

² Таможня является правоохранительным органом, который отвечает за санкционирование (или запрет) ввоза и вывоза товаров. В странах, где она также обеспечивает соблюдение иммиграционных правил, таможня также контролирует въезд и выезд людей.

таможенные службы могли справиться с кризисом COVID-19³. Страны должны рассматривать классификацию направлений работы и вводимых ресурсов, основываясь на собственных потребностях и приоритетах. Например, руководству таможни потребуется обратить особое внимание на пограничные посты — неосновные пограничные посты, через которые проходит крайне малый объем товаров и пассажиропоток, могут быть закрыты, или отдельные функции могут быть сконцентрированы на меньшем количестве пограничных постов.

Кроме того, таможенные службы должны принять меры по обеспечению безопасности персонала в тесном сотрудничестве с органами здравоохранения и другими заинтересованными сторонами. Такие меры помогут повысить выявление заболевания на ранней стадии и, при подозрении на заболевание, оперативно принять меры противодействия. Превентивные меры и меры предосторожности включают:

- Запрет или ограничение входа на таможенные объекты трейдеров и посетителей с помощью строгих проверок на входе/выходе, медицинского контроля и записи имени и времени посещения каждого посетителя.
- Введение рабочих смен (разделение персонала на смены, чтобы сократить количество человек, находящихся в офисах/помещениях таможни одновременно, таким образом снижая риск заражения).
- Внедрение максимально возможного физического дистанцирования.
- Насколько возможно, обеспечение ношения персоналом необходимых средств защиты.
- Предоставление средств защиты при необходимости личных контактов.
- Ведение ежедневных отчетов об отсутствии на рабочем месте, состоянии здоровья персонала и членов их семей, а также журналов учета рабочего времени (рабочее время смены, состав смены, местоположение, используемое помещение/оборудование, подробности работы из дома и пр.).

II. НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ ПО БОРЬБЕ С КРИЗИСОМ COVID-19

Национальные меры политики, широко наблюдаемые во время пандемии, включают в себя:

(i) социальное дистанцирование, (ii) ускоренный порядок начисления и, по возможности, снижение налогов на импорт товаров первой необходимости и импортных товаров, связанных с лечением COVID-19, (iii) подготовка данных, необходимых для поддержки принятия решений правительством, и (iv) снижение бремени компаний, находящихся в тяжелом экономическом положении, в том числе за счет дальнейшего упрощения процедур торговли и снижения транзакционных издержек торговли.

Социальное дистанцирование должно последовательно распространяться на всех граждан, должностных лиц и трейдеров, находящихся в подконтрольных таможне пунктах, зонах и помещениях. Таможенные службы должны предусмотреть приостановку или существенное сокращение числа некритичных личных встреч и, при необходимости, переход на онлайн-овые или виртуальные совещания. Им также следует изучить возможность создания гибких условий, позволяющих персоналу и трейдерам работать удаленно (т.е. не в офисе или на таможенном складе). Такие меры обычно включают в себя:

³ В документе МВФ «Непрерывность деятельности налоговых ведомств» даны указания для налоговых ведомств по поддержанию работы налоговой системы в разные периоды кризиса COVID-19.

- Отсрочку или отмену учебных и иных мероприятий, подразумевающих большое скопление людей, а также, по возможности, изменение методов работы за счет использования онлайн-инструментов.
- Поддержку удаленного режима работы персонала, которому не требуется физически присутствовать в офисе.
- Разрешение заполнения таможенных деклараций в удобных для трейдеров офисах вне зависимости от месторасположения груза.
- Разрешение предварительного выпуска груза с таможенным обеспечением спорных позиций и отсрочка урегулирования споров/рассмотрения дела.
- Установление процедур приема подтверждающих документов без подписи/печати.
- Внедрение отложенного предоставления подтверждающих документов с пролонгированной датой исполнения.
- Проведение документарных проверок вместо пост-таможенного контроля на месте.
- Высокая приоритизация ИТ поддержки в целях максимизации использования существующих систем ИКТ, включая электронную подачу всех подтверждающих документов (в формате PDF), электронную оплату любых связанных с таможенной обязательств и пошлин и временный прием электронных деклараций в тех странах, где требуется подача декларации на бумажном носителе для начала электронной обработки; все эти меры принимаются с целью приостановить личные контакты.

Необходимо принять упрощенный и, по возможности, льготный налоговый режим в отношении товаров первой необходимости и импортных товаров, связанных с лечением COVID-19. Товары первой необходимости должны: (i) оформляться в ускоренном порядке за счет применения упрощенных процедур таможенного оформления, которые могут быть аналогичны процедурам, применяемым в отношении скоропортящихся товаров, и предполагать немедленное таможенное высвобождение; (ii) в случае освобождения от таможенного оформления, маркироваться с помощью классификатора кодов Гармонизированной системы (ГС) и вноситься в список освобожденных от таможенного оформления товаров, утвержденный правоохранительным органом, до того, как таможня применит процедуру освобождения от пошлин/налогов; и (iii) генерировать данные, сбор и учет которых происходит на ежедневной основе. Для реализации этих мер таможня совместно с органами здравоохранения должна определить перечень основных препаратов и медицинского оборудования, необходимых для борьбы с пандемией. Они также должны определить легальных импортеров и наладить с ними тесное сотрудничество в целях упрощения импорта этих товаров без ослабления должного контроля. Тарифная таблица в таможенной системе ИТ должна своевременно обновляться, а письменные сообщения распространяться среди соответствующих должностных лиц. Можно сослаться на справочный классификатор кодов ГС для товаров медицинского назначения в соответствии с рекомендацией Всемирной таможенной организации⁴.

⁴ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf?1a=en

Что касается упрощения процедур торговли и снижения транзакционных издержек, во вставке 2 описаны меры, которые таможене следует принять в внимание для смягчения ограничений для цепочек поставок, главным образом товаров первой необходимости и товаров, связанных с лечением COVID-19.

Вставка 2. Меры таможенных служб по упрощению процедур торговли и снижению транзакционных издержек

- Пересмотр импортных/транзитных документированных требований и процедур в целях их упрощения и рационализации, с уделением приоритетного внимания самому главному (экономическая процедура)⁵.
- Пересмотр и реализация ускоренной выдачи разрешений на импорт и процесса выдачи лицензии в соответствующих государственных ведомствах, а также создание горячей линии с Министерством здравоохранения и другими соответствующими ведомствами в целях быстрой проверки данных импортных лицензий (многие таможенные службы уже осуществляют электронную проверку разрешений и лицензий, но горячая линия может быть создана в качестве экстренной меры).
- Если таможенная служба считает, что процедуры получения разрешений и лицензирования государственного ведомства создают трудности (например, должны пройти утверждение на нескольких уровнях, являются сложными и требуют много времени), по согласованию с такими ведомствами и Минфином, следует рассмотреть возможность применения отложенной подачи таких документов с гибкими датами исполнения или временного отказа от таких требований.
- Создание телефонного/виртуального центра услуг для персонала и трейдеров в целях предоставления рекомендаций и решения вопросов, касающихся ответных мер.
- Формирование группы потенциально доверенных трейдеров (импортеров, добросовестно соблюдающих нормативные требования), которым таможенное оформление предоставляется в ускоренном режиме на основании опыта соблюдения ими нормативных требований, включая возможность оформления периодической декларации вместо декларации по каждой операции.
- Допущение, насколько возможно, проведения процедур таможенного оформления до прибытия товаров, чтобы обеспечить их немедленное таможенное высвобождение по прибытии в страну и предотвратить снижение пропускной способности в пунктах пропуска через границу.
- Предоставление гибких механизмов оплаты.
- Обеспечение временного допуска, с условным освобождением от импортных пошлин и налогов на импорт, любого оборудования, необходимого сторонам, утвержденным органами здравоохранения, и гибкости в применении таможенного обеспечения (гарантий).
- Сотрудничество с таможенными службами стран-экспортеров в целях получения информации об экспорте для выполнения документированных требований.
- Обеспечение (насколько это возможно) отсутствия влияния на обслуживание торгового сообщества.
- Подготовка ежедневных отчетов по торговым и бюджетным данным для Минфина, в том числе по упущенным доходам вследствие освобождения от уплаты пошлин/налогов; некоторые органы государственной власти также заинтересованы в получении данных по цене за единицу товара в целях стабилизации цен.

⁵ Таможенным службам рекомендуется воспользоваться кризисом для упрощения ключевых процедур, что может способствовать общему упрощению процедур после кризиса.

В то же время процесс упрощения процедур торговли должен являться объектом управления рисками на основе оценки общего уровня риска, который представляет трейдер; это скорее всего окажется более проблематичным в сценарии кризиса COVID-19. Основным критерием будет установление правильного баланса между упрощения процедур и обеспечением нормативно-правового соответствия. Последнее рассматривается более подробно в следующем разделе; в приложении 1 приведен пример основы для разработки плана по обеспечению непрерывности деятельности таможни в период кризиса с учетом этого баланса. Таможня также может рассмотреть возможность внедрения более гибких механизмов таможенных гарантий, например, распространения приемлемого обеспечения на большее количество инструментов/товаров (например, автомобили) или снизить объем обеспечения для установленных трейдеров с низким уровнем риска. Также можно рассмотреть возможность временного отказа от некритичных сборов и штрафов за незначительные нарушения.

III. МЕРЫ ПО КОНТРОЛЮ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО СООТВЕТСТВИЯ

Сохранение сдерживающего влияния мер таможенного контроля важно даже в период пандемии. Это не означает, что таможня должна (и может) сохранять тот же уровень контроля или усилить его; он будет зависеть от классификации направлений работы (описанной в приложении 1) в соответствии с национальными приоритетами. Таким образом, таможня должна рассмотреть возможность подстройки интенсивности и выборочности своей инспекционной деятельности в целях достижения сдерживающего влияния и содействия поддержанию соблюдения таможенных правил при обеспечении непрерывного перетока товаров. Эффективная коммуникация будет играть важную роль в содействии поддержанию соблюдения правовых норм.

Таможня должна продолжать отслеживать случаи контрабанды и мошенничества на ежедневной основе и незамедлительно принимать меры в отношении серьезных случаев; несмотря на ограничения, важно выделить ресурсы на данный вид деятельности. В период кризиса высоки таможенные риски, связанные с мошенничеством; к ним относятся контрабанда и организованное мошенничество с доходами, а также торговля нелегальными товарами. Например, уже сообщалось о случаях ввоза поддельных товаров, некондиционной продукции, а также кражи средств защиты. Обеспечение безопасности перетока товаров должно оставаться основной целью таможни, учитывая разрушительное действие серьезных нарушений международной цепочки поставок. Поскольку многие таможенные службы располагают ограниченными кадровыми ресурсами, риск-ориентированные операции по борьбе с контрабандой должны проводиться адресно.

Что касается временного освобождения от таможенных пошлин и приостановки их действия, а также других особых процедур таможенного оформления в связи с кризисом COVID-19 таможня должна отслеживать операции и сообщать трейдерам о проведении проверки полученных выгод после кризиса.

Приложение 1. Пример плана по обеспечению непрерывности деятельности (ПНД) таможни в условиях пандемии

1. Классификация направлений работы

Направление работы		Основная деятельность по направлению работы	Пример	Режим работы ⁶	Влияние на ресурсы
Основные направления работы	Усиленные/антикризисные меры	<ul style="list-style-type: none"> • Направления работы, по которым в связи с пандемией ожидается новая/дополнительная загрузка 	<ul style="list-style-type: none"> • Отделы по работе с пассажирами таможенных постов, используемых пассажирами с высоким уровнем риска (зараженными) • Контактные лица для соответствующих ведомств • Группы реагирования по борьбе с COVID-19 на всех уровнях • Отделы, отвечающие за принятие превентивных мер в зданиях таможни • Отделы по работе со СМИ 	<ul style="list-style-type: none"> • Посменная работа (разделение трудовых ресурсов) при начале распространения заражения среди местного сообщества • Дополнительные ресурсы перераспределяются из других направлений работы (приостановка работы/сокращение трудовых ресурсов) 	[Потребность в увеличении ресурсов] Выделение персонала на данное направление работы будет увеличено за счет перераспределения персонала из других частей организации
	Сохранение основных операций	<ul style="list-style-type: none"> • Направления работы, необходимые для удовлетворения основных потребностей населения, отсутствие которых окажет серьезное отрицательное воздействие на качество жизни населения, экономическую деятельность и основные функции государства. • Отделы по работе с организациями для поддержания основных видов деятельности 	<ul style="list-style-type: none"> • Отделы по работе с пассажирами других таможенных постов (с более низким уровнем риска) • Отдел импортного/экспортного таможенного оформления, включая временное хранение и транзит • Службы эксплуатации зданий/помещений • Отдел бухгалтерского учета • Отделы, связанные с раскрытием информации • Другие направления деятельности, определенные главой регионального таможенного отделения 	<ul style="list-style-type: none"> • Посменная работа (разделение трудовых ресурсов) при начале распространения заражения среди местного сообщества • При необходимости, дополнительные ресурсы перераспределяются с других направлений работы (приостановка работы/сокращение трудовых ресурсов) • Насколько возможно разрешать работу из дома или из удобно расположенного офиса 	[Небольшое сокращение] Численность персонала может быть снижена, поскольку определенный персонал не сможет работать, но некоторые виды деятельности будут расширены за счет перераспределения персонала из других направлений

⁶ В дополнение к обозначенным выше междисциплинарным мерам таможенные службы должны предусмотреть следующие меры: (i) запретить персоналу таможни осуществлять поездки в зараженные районы и прилегающие к ним области и из них, в том числе для проведения инспекций, (ii) обязать персонал носить маски при необходимости встречи с посетителями, в том числе трейдерами и экспедиторами, (iii) рассмотреть возможность отмены внешних совещаний и (iv) проинструктировать персонал о более безопасных средствах передвижения и маршрутах поездок на работу и обратно в целях снижения риска заражения.

<p>Другие направления работы (приостановка работы/сокращение трудовых ресурсов)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Направления работы по средне- и долгосрочной, несрочной работе, которая может быть приостановлена или объем которой может быть сокращен на определенный период. • Сокращение объемов/приостановка оказания отдельных услуг может оказать отрицательное влияние на торговую и экономическую деятельность, но они имеют более низкий приоритет с точки зрения выделения ресурсов по сравнению с другими направлениями работы. 	<ul style="list-style-type: none"> • Отделы пост-таможенного контроля (ПТК) • Отделы уполномоченного экономического оператора (УЭО) • Отделы надзора за деятельностью таможенных брокеров • Отделы торговой статистики (система продолжает сбор данных по торговле) 	<ul style="list-style-type: none"> • Сокращение ресурсов и их перераспределение на основные направления работы при начале фазы вспышки эпидемии в стране. • При необходимости, введение посменной работы. • Насколько возможно разрешать работу из дома или из удобно расположенного офиса 	<p>[Значительное сокращение] Численность персонала сокращается за счет перераспределения персонала на основные направления работы</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. Работа по фазам пандемии

Направление работы		1-ая фаза Вспышка эпидемии за пределами страны	2-ая фаза Ранняя стадия эпидемии внутри страны	3-я фаза Рост, распространение, замедление эпидемии внутри страны	4-я фаза Стабилизация с низким числом случаев заражения
Основные направления работы	Усиленные/антикризисные меры	[120%]* • Активация ПНД • Специальные меры пограничного контроля	[140%] • Полная реализация мер	[150%] • Полная реализация мер	[100%] • Сокращение трудовых ресурсов и возврат к нормальной деятельности
	Поддержание основных операций	[100%] • Активация ПНД • Подготовка к посменной работе	[90%] • Продолжение работы • По возможности, сокращение трудовых ресурсов	[80%] • Продолжение работы • По возможности, сокращение трудовых ресурсов	[100%] • Возврат к нормальной деятельности
Другие направления работы (приостановка работы/сокращение трудовых ресурсов)		[100%] • Активация ПНД • Подготовка к приостановке работы/значительному сокращению трудовых ресурсов	[20-80%] • Начало приостановки работы и сокращения трудовых ресурсов • Перераспределение поддержки на основные направления работы	[0-60%] • Приостановка работы и сокращение трудовых ресурсов • Продолжение поддержки основных направлений работы	[80-100%] • Возврат к нормальной деятельности

* Указание трудовых ресурсов в процентном соотношении [%] служит для сопоставления численности трудовых ресурсов, выделенных на антикризисные операции в период кризиса, по отношению к численности трудовых ресурсов, выделяемых на данное направление работы до кризиса, и является условным. Выделение персонала на поддержку антикризисных операций может быть временно увеличено за счет перераспределения персонала, занятого неосновными задачами (включая тех, кто проходит обучение и работает сверхурочно) и, при необходимости, занятого на основных операциях.