



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

Настоящая статья является частью серии публикаций, подготовленных Департаментом по налогово-бюджетным вопросам, для помощи странам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ

Непрерывность деятельности служб государственных доходов

В настоящей записке даны рекомендации для служб государственных доходов по защите персонала и налогоплательщиков, а также поддержанию работы системы сбора доходов в разные периоды кризиса COVID-19¹. Им необходимо принять своевременные меры в целях:

- **Планирования, организации и реализации подхода к управлению непрерывностью деятельности при различных возможных вариантах развития событий вследствие кризиса COVID-19.** Службы государственных доходов в странах с низкими и средними доходами могут не располагать надежными планами по обеспечению непрерывности деятельности (ПНД)², а тем ведомствам, у которых есть ПНД, необходимо будет внести в них значительные изменения, чтобы отреагировать на этот беспрецедентный глобальный кризис здравоохранения, учитывая серьезное влияние карантинных мер в государственном и частном секторе. При отсутствии у службы государственных доходов действующего ПНД, крайне важно принять некоторые ключевые меры по обеспечению непрерывности деятельности. Их сроки и масштаб будут зависеть от стадии эпидемии, а также инфраструктуры ведомства и страны.
- **Обеспечения бесперебойного сбора доходов и деятельности ведомств в целях содействия финансированию и реализации мер правительства по борьбе с кризисом.** Реализация разнообразных и многочисленных мер в ответ на COVID-19 требует своевременного принятия решений и их выполнения, а также способности приспосабливаться к постоянно меняющимся обстоятельствам. Являясь органом, который напрямую взаимодействует практически со всеми гражданами, службы государственных доходов играют ключевую роль в снижении напряженности за счет обеспечения соблюдения налогоплательщиками законодательных требований, содействия торговле, решения приоритетных задач в сфере оказания государственных услуг и поддержки экономики путем оперативной реализации ответных мер правительства.

¹ В записке даны более подробные указания по приоритетным направлениям в обеспечении непрерывности деятельности, указанным в методическом документе МВФ «*Ответные меры налоговой и таможенной службы*» от 6 апреля 2020 года (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

² В ПНД прописывается, как организация будет функционировать в чрезвычайной ситуации, такой как вспышка заболевания, стихийное бедствие, забастовка или другая местная, региональная или национальная чрезвычайная ситуация. По данным 92 оценок, проведенных на данный момент с использованием TADAT (Диагностического инструмента оценки налоговой администрации), большинство стран с низкими и средними доходами не располагали надежными ПНД.

Хотя в настоящей записке затрагивается широкий круг мер, которые службам государственных доходов необходимо принять во внимание в борьбе с кризисом, каждое ведомство должно оценить различные варианты действий в контексте собственной текущей и предполагаемой кризисной ситуации. Таким образом, настоящая записка не является руководством по выработке ПНД, а помогает службам государственных доходов оперативно отреагировать на текущий кризис и обеспечить непрерывность своей деятельности.

Некоторые меры могут оказаться полезны ведомствам, имеющим ПНД, для корректировки их текущих ПНД. В дальнейшем службам государственных доходов, которые не располагают ПНД, будет целесообразно выработать его³.

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

Настоящая записка опирается на меры, принимаемые в настоящее время службами государственных доходов в ответ на кризис COVID-19, и на предыдущие рекомендации МВФ, адаптированные к особым условиям текущего кризиса⁴. Конкретные меры приводятся в двух крупных разделах: (I) Планирование и реализация приоритетных мер, (II) Непрерывный контроль последствий COVID-19 и подготовка к переходу к работе в нормальном режиме.

I. ПЛАНИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ МЕР

Обеспечение безопасности персонала и налогоплательщиков и определение насущных программ и услуг по управлению государственными доходами являются главными шагами в преодолении кризиса. В случае COVID-19 сокращение физического взаимодействия между персоналом и населением является ключевым требованием безопасности. Крайне важно сохранить международную цепочку поставок, поскольку нужно, чтобы товары, необходимые для противодействия кризису, быстро проходили оформление на границе. Еще одной критически важной услугой является распределение возмещения налогов и чеков на пособия⁵, поскольку они могут быть необходимы как гражданам, так и компаниям, чтобы справиться и выжить. Другие услуги, такие как меры таможенной безопасности и контроля, необходимо сохранить, но, возможно, временно ослабив их параметры. И, конечно, первостепенную важность имеет своевременная реализация мер правительства по поддержке населения и бизнеса в преодолении кризиса.

Чтобы задать направление ответным мерам ведомства, необходимо сделать ряд основных заблаговременных шагов. Они описаны во вставке 1.

³ Если службам государственных доходов будет необходима помощь в выработке ПНД или принятии мер в ответ на пандемию COVID-19, ДБВ МВФ готов оказать содействие за счет предоставления консультаций и рекомендаций с учетом потребностей каждого конкретного ведомства.

⁴ В записке МВФ «Приоритетные меры для таможенных служб» даны дополнительные рекомендации по обеспечению непрерывности деятельности таможенных служб.

⁵ В случаях, когда выплату пособий курирует служба государственных доходов.

Вставка 1. Десять важных шагов, задающих направление ответных мер ведомства

1. Глава службы государственных доходов должен назначить и обеспечить необходимыми средствами Группу по антикризисному управлению (ГАУ), а также назначить лиц, ответственных за принятие решений, на каждом уровне управления, которые будут осуществлять управление в соответствии с решениями ГАУ.
2. В рамках ГАУ должны быть определены должностные лица, уполномоченные выступать в качестве посредников между службой государственных доходов и министерством финансов (или аналогичным ведомством), чтобы вносить утвержденные ГАУ предложения для учета в решениях по мерам политики и руководить реализацией мер по борьбе с COVID-19 в службе государственных доходов.
3. Определить ключевые функции службы государственных доходов. Они могут включать в себя выдачу возмещения, предоставление чеков на социальные пособия и упрощение процедур торговли. Руководство должно постоянно проводить оценку развития ситуации и должным образом корректировать свои действия по мере развития кризиса.
4. Определить основные сегменты налогоплательщиков для получения доходов, а также принять решение об услугах и мерах по обеспечению выполнения требований для сохранения потока поступлений. Повысить частоту мониторинга доходов в целях обеспечения своевременных ответных мер по содействию максимальному сохранению доходов.
5. Определить вспомогательные процессы, необходимые для обеспечения оказания ключевых услуг, например, поддержка системы информационных технологий (ИТ) для обеспечения выдачи возмещения.
6. Определить персонал, необходимый для поддержки предоставления ключевых услуг, а также сотрудников, замещающих основной персонал в случае болезни.
7. Рассмотреть возможность альтернативного режима работы, который может быть необходим и целесообразен для службы, такого как работа из дома.
8. Как можно раньше и чаще информировать персонал о подходе службы к изменениям в операционной деятельности и обеспечению безопасности персонала.
9. Поддерживать связь с правительственными группами по урегулированию кризиса в целях информирования о вопросах деятельности службы государственных доходов, тенденциях в сборе доходов, а также получения информации о рассматриваемых правительством мерах, в частности, изменениях в налоговой политике.
10. Обеспечить соблюдение протоколов по охране здоровья/безопасности в целях защиты сотрудников и налогоплательщиков, в том числе использование необходимых средств/одежды и физическое дистанцирование.

В качестве конкретизации шагов, перечисленных во вставке 1, в таблице 1 обозначены различные аспекты деятельности и меры, которые службы государственных доходов должны принять во внимание при обеспечении непрерывности деятельности во время кризиса COVID-19.

Таблица 1: Аспекты деятельности и возможные меры по урегулированию кризиса COVID-19

Аспекты деятельности налоговых и таможенных служб	Возможные меры	Замечания
Управление		
Группа по антикризисному управлению (ГАУ)	<ul style="list-style-type: none"> • Сформировать группу из ключевых руководителей и должностных лиц, возглавляемую старшим руководителем, для принятия решений и урегулирования вопросов, связанных с повседневной деятельностью. • Регулярно предоставлять ГАУ отчеты по вопросам, связанным с операционной 	<ul style="list-style-type: none"> • В небольших по размеру службах эту функцию может выполнять высшее руководство. • Необходимо принятие своевременных мер. • Проводить совещания настолько часто, насколько необходимо (не реже раза в день в начале кризиса).

Аспекты деятельности налоговых и таможенных служб	Возможные меры	Замечания
	<p>деятельностью и персоналом, для обеспечения своевременного принятия решений.</p> <ul style="list-style-type: none"> Регулярно предоставлять отчеты ГАУ на уровне правительства. 	<ul style="list-style-type: none"> Назначить одного или более заместителей для каждого члена ГАУ. Отчеты ГАУ могут включать в себя информацию о наличии персонала, основные данные об оказании ключевых услуг, а также торговые данные по импорту товаров первой необходимости и товаров, связанных с лечением COVID-19. Данная группа должна будет проводить совещания и предоставлять отчеты в удаленном режиме, если офисы будут закрыты.
Принятие решений	<ul style="list-style-type: none"> Установить порядок подчиненности начиная с главы службы и назначить ключевое лицо, ответственное за принятие решений, на каждом уровне управления. Делегировать полномочия сообразно обстоятельствам в целях обеспечения принятия своевременных мер в ответ на кризис на всех уровнях организации. 	
Процесс принятия решений об изменениях в выполнении ключевых операций	<ul style="list-style-type: none"> По мере возрастания риска, принимать решения по приоритетам в основной деятельности, штатной расстановке и мерам по защите персонала и продолжению деятельности в зависимости от текущей обстановки. 	<ul style="list-style-type: none"> Необходим выстроенный процесс для изменения способа проведения основных операций.
Кадровое администрирование/вопросы здравоохранения		
Отсутствие на рабочем месте	<ul style="list-style-type: none"> Выработать план по замещению отсутствующих на рабочем месте критически важных сотрудников. Ежедневно отчитываться о присутствии персонала на рабочем месте. Провести оценку и пересмотр правил в отношении отпусков в целях обеспечения дополнительной гибкости во время кризиса. 	<ul style="list-style-type: none"> Критически важно обеспечить самый высокий уровень обслуживания на таможенной границе и качества ключевых процессов, например, наличие персонала в главных портах, который критически важен для обеспечения непрерывных поставок товаров, включая товары медицинского назначения.
Дистанционная работа	<ul style="list-style-type: none"> Определить, какие задачи могут выполняться вне офиса. Выработать и ввести в действие политику, обеспечивающую возможность персонала работать в удаленном режиме. Распределить персонал по группам: тех, чьи функции допускают возможность дистанционной работы, и тех, чьи не допускают. 	<ul style="list-style-type: none"> Тем, кто не может работать дистанционно, может понадобиться работать посменно в целях уменьшения нагрузки на интернет и системы ИТ и во избежание скопления сотрудников. Предусмотреть варианты работы из дома даже при ограниченной поддержке ИТ, например, для персонала, работа которого в меньшей степени зависит от систем ИТ (вопросы политики, кадрового администрирования, финансов).
Безопасность персонала	<ul style="list-style-type: none"> Определить, когда прекратить проведение очных встреч (с налогоплательщиками, представителями торговых организаций и персоналом) в целях снижения риска заражения. 	<ul style="list-style-type: none"> При нехватке средств защиты предусмотреть принятие других мер, рекомендованных медиками, т.е. использование немедицинских масок и расширение других мер, таких как сокращение количества сотрудников, одновременно находящихся в одном

Аспекты деятельности налоговых и таможенных служб	Возможные меры	Замечания
	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить наличие достаточного количества защитных средств для основного персонала. • Увеличить частоту уборок в офисе в целях снижения риска передачи инфекции. • Осуществлять работу в удаленном режиме насколько это целесообразно и возможно. • Обеспечить регистрацию места работы каждого сотрудника. • Определить наиболее уязвимый и находящийся в группе риска персонал и скорректировать объем и место его работы сообразно обстоятельствам. • Содействовать социальному дистанцированию и ограничивать риск распространения инфекции, например, по возможности разрешать персоналу работать посменно в целях снижения количества сотрудников в одном месте. 	<p>помещении, и социальное дистанцирование.</p>
Болезнь сотрудника	<ul style="list-style-type: none"> • Уведомить службу здравоохранения. • Продезинфицировать рабочее место. • Установить лиц, контактировавших с заболевшим сотрудником, и обеспечить их самоизоляцию. • Следить за общим благосостоянием персонала, работающего из дома. 	<ul style="list-style-type: none"> • Заблаговременное внедрение протокола действий в случае болезни сотрудника облегчит процесс.
Первостепенные услуги и программы		
Оказание необходимых услуг	<ul style="list-style-type: none"> • ГАУ определяет основные услуги, которые должны оказываться бесперебойно в целях обеспечения непрерывности мобилизации доходов, трансграничной торговли и других важных функций. • Предусмотреть наличие персонала, инфраструктуры, логистики и режим работы, которые необходимы для оказания первостепенных услуг. • Внедрить ускоренные процессы закупок критически важных товаров и услуг (ИТ, средства защиты и пр.). 	<ul style="list-style-type: none"> • К таким услугам могут относиться, в том числе, обработка возмещения, онлайн-услуги, распределение социальных пособий и пограничные операции. • В целях обеспечения наличия достаточного количества персонала для оказания необходимых услуг, некоторые сотрудники могут быть переведены с выполнения непервоочередных задач или из других подразделений. Для этого может потребоваться решение вопросов, связанных с ограничениями в связи с самоизоляцией. • Принятие указа об объявлении чрезвычайного положения или национального бедствия может быть полезно для упрощения процесса закупок.
Изменения в основных операциях	<ul style="list-style-type: none"> • Определить новые подходы к предоставлению ряда услуг/выполнению ряда функций, в том числе необходимость физического дистанцирования. 	<ul style="list-style-type: none"> • Например, ускорение процесса таможенного оформления товаров первой необходимости и медицинского назначения, замена проверок на местах документарными проверками, консультирование по телефону или через интернет вместо проведения очных встреч, обслуживание без выхода из машины и регулярная дезинфекция лотков для

Аспекты деятельности налоговых и таможенных служб	Возможные меры	Замечания
		получения документов в офисах, более широкое использование электронной почты и пр.
Контроль/ отчетность	<ul style="list-style-type: none"> По мере целесообразности, предоставлять правительству и другим учреждениям (например, национальному статистическому управлению) статистические данные по зарегистрированным налоговым обязательствам, сбору доходов, объемам импорта/экспорта, платежам, возмещениям, запрошенным налогоплательщиками отсрочках по уплате налогов. Странам, которые используют прогнозирование доходов, скорректировать модель для отражения текущей ситуации. 	<ul style="list-style-type: none"> Это поможет правительству определить экономические последствия кризиса.
Прочие важные услуги и программы		
Принятие решений о переносе сроков подачи документов и платежей, другие мероприятия	<ul style="list-style-type: none"> Некоторые сроки подачи налоговых деклараций, перечисления авансовых и периодических платежей могут быть продлены. 	<ul style="list-style-type: none"> Страны с ограниченными методами платежей должны изучить дополнительные способы осуществления платежей с помощью мобильных телефонов или иных электронных устройств.
Сохранение доходов	<ul style="list-style-type: none"> Выявить и контролировать основные сегменты налогоплательщиков, от которых поступает основной объем налоговых доходов. Повысить частоту мониторинга доходов в целях принятия своевременных мер в отношении существенного сокращения доходов и максимального сохранения доходов. При необходимости, перераспределить работу служащих налоговых органов в целях обеспечения взаимодействия, соблюдения нормативных требований и получения доходов от налогоплательщиков. 	<ul style="list-style-type: none"> Сохранение поступлений в максимальном объеме важно для покрытия расходов правительства.
Сокращение трудовых ресурсов в менее востребованных сферах	<ul style="list-style-type: none"> Трудовые ресурсы могут быть перераспределены с непервостепенных задач на первостепенные. 	<ul style="list-style-type: none"> Необходимо определить квалифицированный персонал, который можно будет перевести на другую работу.
Выявление мошеннических схем	<ul style="list-style-type: none"> Внедрить процессы по выявлению мошенничества и злоупотребления послаблениями, введенными на время кризиса. 	<ul style="list-style-type: none"> Принятые дисциплинарные меры должны быть обнародованы в целях предотвращения других попыток воспользоваться кризисом, а также сохранения доверия к налоговой и таможенной системе.
Поддержка системы ИТ		
Влияние работы из дома	<ul style="list-style-type: none"> Определить, как нужно настроить системы ИТ, чтобы обеспечить персоналу возможность работать из дома. На начальных стадиях кризиса оценить и проверить возможности для обеспечения широкомасштабной 	<ul style="list-style-type: none"> Достаточны ли ресурсы инфраструктуры ИТ? Нужно ли большее количество лицензий на программное обеспечение?

Аспекты деятельности налоговых и таможенных служб	Возможные меры	Замечания
	дистанционной работы или других гибких режимов работы для основного персонала.	
Хранение, защита и безопасность данных	<ul style="list-style-type: none"> • Определить дополнительные меры, которые необходимо принять в целях обеспечения хранения и защиты данных на время дистанционной работы. • Определить ограничения на доступ к конфиденциальным данным и их передачу при использовании персоналом личных компьютеров и адресов электронной почты. 	<ul style="list-style-type: none"> • Могут возникнуть проблемы попыток несанкционированного доступа к системам ИТ.
Защита данных при дистанционном обслуживании	<ul style="list-style-type: none"> • Определить допустимые каналы обмена данными и электронного обмена файлами. • Необходимо решить, какое программное обеспечение будет использоваться и сообщить об этом пользователям. 	
Взаимодействие		
Внутреннее	<ul style="list-style-type: none"> • Определить каналы, темы и частоту внутренних взаимодействий. Организовать социальные сети или аналогичные группы взаимодействия для каждого уровня управления в целях обеспечения регулярных встреч для обсуждения возникающих вопросов. • При необходимости и наличии рекомендаций службы здравоохранения, поручить сотрудникам, которые считаются основными, приходить в офис, а остальным оставаться дома. • Регулярно держать профсоюзы работников в курсе дела. 	<ul style="list-style-type: none"> • Персонал необходимо держать в курсе относительно нового режима работы и регулярно уведомлять о любых существенных изменениях, связанных с кризисом. • Избегать встреч с личным присутствием.
Внешнее	<ul style="list-style-type: none"> • Определить каналы, темы и частоту взаимодействий с основными заинтересованными лицами — налогоплательщиками, компаниями, правительственными учреждениями и таможенными других стран. • Назначить контактных лиц для взаимодействия с другими учреждениями и партнерами по вопросам COVID-19. • Регулярно представлять отчеты правительственной группе по антикризисному управлению. 	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить «единогласие» в выражении позиции ведомства.
Новые каналы для обслуживания налогоплательщиков/ торговых организаций	<ul style="list-style-type: none"> • Расширить или создать каналы для оказания дистанционной поддержки налогоплательщиков и лиц осуществляющих трансграничную торговлю. • Создать список часто задаваемых вопросов и разместить его на веб-сайте. 	

II. НЕПРЕРЫВНЫЙ КОНТРОЛЬ ПОСЛЕДСТВИЙ COVID-19 И ПОДГОТОВКА К ПЕРЕХОДУ К РАБОТЕ В НОРМАЛЬНОМ РЕЖИМЕ

После принятия первоначальных решений и их реализации может последовать продолжительный период нарушения установленного порядка деятельности компаний, требующий осуществления специальных мер. В период кризиса доходы неминуемо сократятся, однако служба государственных доходов может подготовиться к возобновлению деятельности путем отслеживания наиболее важных источников доходов и подготовки к реализации мер по поддержке добровольного и принудительного соблюдения нормативных требований согласно обстоятельствам. По мере адаптации службы государственных доходов к меняющейся ситуации, ряд постоянных мероприятий поможет обеспечить способность руководства реагировать на возникающие потребности в период подготовки страны к возобновлению работы в нормальном режиме. Ряд мер, которые можно рассмотреть на этом этапе, приведен во вставке 2.

Вставка 2. Меры по обеспечению способности руководства адаптироваться в процессе подготовки к возобновлению работы в нормальном режиме

1. Постоянно оценивать статус кризиса и корректировать текущие операции на основе оценки рисков. Быть готовыми к возможной повторной волне пандемии.
2. Продолжать оказывать поддержку персоналу путем регулярного взаимодействия, чтобы убедиться, что у него есть все необходимые ресурсы для возобновления работы и поддержания виртуального контакта, особенно с сотрудниками, у которых нет поддержки семьи.
3. Контролировать уровень заболеваемости среди персонала службы и продолжать применять меры изоляции к тем, кто мог заразиться.
4. Контролировать и анализировать значимые источники доходов, чтобы понимать, где произошли сокращения, с целью обеспечения возможности службы выработать и реализовать меры по увеличению сбора доходов при возобновлении компаниями нормальной работы.
5. Начать готовиться к полному восстановлению работы, продумывая последовательность действий и подход к возобновлению оказания услуг. Возможные меры включают в себя подготовку к возобновлению программ, которые не проводились во время кризиса, возвращение персонала на обычные рабочие места и к выполнению прежних обязанностей, взаимодействие с персоналом и налогоплательщиками по вопросам мер поддержки и обеспечения соблюдения нормативных требований после кризиса, разработку планов по прекращению действия предоставленных послаблений, например, отсрочки подачи документов и платежей, техническое обслуживание испытывавших серьезную нагрузку систем ИТ. Дополнительная информация будет представлена в готовящейся статье по данной теме⁶.

После завершения кризиса службы государственных доходов должны провести разбор управленческих решений и мер в целях определения и документального оформления полученного опыта, который может использоваться в будущем.

⁶ В новой статье будут даны рекомендации по возобновлению деятельности, в частности по продолжению обеспечения доходов и восстановлению деятельности службы государственных доходов и обеспечения соблюдения нормативных требований.