

таможенная администрация.

Введение

В более чем половине государств – членов Европейского Союза (15 стран) деятельность в области сбора налогов и пошлин производится в рамках одной организации. Такая интеграция в каждом государстве была оправдана, в первую очередь, эффективностью и наиболее экономичным способом сбора доходов, принадлежащих государству. Этот процесс в разных государствах – членах проходил более быстро или более медленно в связи с передвижением или исчезновением внешних таможенных границ ЕС, и, благодаря этому, в связи с уменьшением группы традиционных задач, связанных с таможенным контролем.

В Венгрии после парламентских выборов 2010 года было создано новое правительство, объявившее как одно из первых действий объединение на основе закона СХХП 2010 года Налоговой и финансовой контрольной администрации (TFCA) с Венгерской таможенной и финансовой службой (НС&FG) и создание Национальной налоговой и таможенной администрации (NTCA). Практические шаги, необходимые для интеграции этих двух организаций начались почти сразу же. Также были созданы рабочие группы, которые должны были решить проблемы интеграции в отдельных сферах. Важно отметить, что полная организационная интеграция произошла только в центральном аппарате (Центральном офисе Налоговой и финансовой контрольной администрации и Генеральном Директорате Венгерской таможенной и финансовой службы). В регионах и областях все еще имеется внутри Национальной налоговой и таможенной администрации три отдельных организационных подразделения: налоговая, таможенная службы, а также правоохранительные органы. Тем не менее, многие задачи были полностью интегрированы, такие как, например: стратегическое планирование, финансовые услуги, логистика и международные отношения.

В первые два года Национальная налоговая и таможенная администрация достигла значительных результатов с точки зрения взимания налогов и таможенных сборов, а также гармонизации работы системы. Особенно успешной была сфера международных отношений, которая относилась к интегрированным организационным элементам первого этапа. Успех был результатом нескольких факторов. Свою роль сыграли также и многие внешние условия.

Задача формирования сферы международных отношений Национальной налоговой и таможенной администрации была поручена совместной рабочей группе: было принято решение о разделении стратегических и управленческих функций на высоком уровне от координации и поддержания международных отношений профессиональными административными подразделениями, занимающимися, в основном, конкретными случаями. Прежняя система задач была организована под руководством вице-президента по внешним связям в форме департамента международных отношений, в то время как административная помощь и сотрудничество по конкретным направлениям были переданы отделам соответствующих профессиональных департаментов. Таким образом, поддержание международных контактов было четко организовано на двух уровнях.

Было принято решение о слиянии департаментов международных отношений

бывшей Налоговой и финансовой контрольной администрации и бывшей Венгерской таможенной и финансовой службы. Также было принято решение о передаче их под единое руководство без разделения их на профессиональные области. Таким образом, вновь созданный департамент международных отношений был передан в подчинение вице-президенту по внешним связям, тем самым создавая базу для обслуживания всех трех профессиональных областей: налоговой, таможенной, правоохранительной деятельности. Главы двух департаментов были уполномочены вести переговоры о технических деталях слияния. Именно в этих рамках — точно определенных для этой организационной единицы системы задач — были организованы для их выполнения необходимые ресурсы и инструменты, а также были определены количество и основные функции вновь созданного подразделения.

Аспект интеграции “человеческие ресурсы” показывает, что в слиянии задействовано 16000 сотрудников Налоговой и финансовой контрольной администрации (72%) и 6000 персонала (27%) со стороны Венгерской таможенной и финансовой службы. В то же самое время департамент международных отношений принял от Налоговой и финансовой контрольной администрации 17 человек (30%), а от Венгерской таможенной и финансовой службы 40 человек (70%). Причиной этого является разница в степенях включенности органов налоговой и таможенной служб в международную активность. Учитывая, что таможенные задачи являются общими задачами Европейского Союза, становится ясно, что в области законодательства и единой реализации таможенных положений существует потребность в более значительной международной координации взаимодействия, чем в области менее согласованной налоговой сферы. Таким образом, персонал, задействованный в интеграционных процессах в области международных отношений, был отрицательно пропорционален числу интегрированных сотрудников двух администраций.

Качество вовлеченности в международные дела, количество, глубина, содержание, а также достижения в международных отношениях двух организаций - предшественников были совершенно разные. Налоговая и финансовая контрольная администрация играла очень важную роль в Европейской организации налоговых администраций (далее - IOТА), и активно развивала не только двусторонние отношения с соседними, но иногда даже более отдаленными государствами (например, с Францией). Основными элементами работы по поддержанию контактов и сотрудничеству были получение знаний и обмен опытом, двустороннее сотрудничество и проведение встреч на высшем уровне. Система международных отношений Национальной налоговой и таможенной администрации характеризуется глубокой интеграцией во Всемирную таможенную организацию и Европейский Союз, представлением национальных интересов в механизме принятия решений ЕС, заключением и реализацией двусторонних соглашений о сотрудничестве, а также очень тесными отношениями с соседними государствами. Проекты Twinning, которые представляют собой один из сегментов палитры проектных приложений, дают возможность ярко представить различия между двумя бывшими организациями. В то время как Налоговая и финансовая контрольная администрация была реципиентом проекта Twinning, Венгерская таможенная и финансовая служба успешно закончила к моменту слияния донорский проект. Важно отметить, что в этих двух организациях - предшественниках в сфере международных отношений сложилась совершенно разная

организационная культура.

Когда задачи были определены и распределены, мы приняли решение классифицировать задачи международных отношений не по профессиональным областям Национальной налоговой и таможенной администрации (налоговая, таможенная, правоохранительная деятельность), а по линии разных отношений (страны и международные организации). Была разработана система групп стран, которая считается идеальной для Национальной налоговой и таможенной администрации, и были определены задачи для каждой из групп с целью поддержания контактов с данными странами. Были предприняты усилия для создания групп со смешанными задачами. Это значит, что каждая из групп имела представителей от обеих администраций: налоговой и таможенной. Когда были разработаны различные категории стран, мы стремились достичь соотношения, которое отражало бы как исторические сложившиеся традиции значимых международных отношений администраций-предшественниц, так и конкретные языковые навыки назначенных сотрудников. Исходя из задач, были созданы следующие группы:

- Северная Европа (Швеция, Финляндия, Эстония, Латвия, Литва, Швейцария, Норвегия) и Азия;
- Западная Европа и страны Бенилюкса (Великобритания, Ирландия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Дания, Франция) и Америка;
- Страны Восточного партнерства, Западные Балканы (РФ, Украина, Сербия, Венгрия, Босния и Герцеговина, Албания, Бывшая Югославия, Молдова, Македония), Африка
- Страны Вышеградской группы и немецкоязычные государства (Чехия, Словакия, Польша, Австрия, Германия)
- Южная Европа (Греция, Кипр, Мальта, Италия, Румыния, Португалия, Испания, Болгария).

Особый акцент был сделан в поддержку отношений с наднациональными и межправительственными организациями. Безусловным приоритетом стал системный подход в отношении с Европейским Союзом, а также институционализация традиционно значимой роли Венгрии в ЮТА и ВТамО.

С целью поддержки отношений с государствами-членами Европейского Союза был создан отдел по сотрудничеству со странами ЕС. Также он должен был способствовать продвижению национальных интересов в рамках ЕС, осуществлению координации со странами ЕС на уровне Национальной налоговой и таможенной администрации. В рамках этого отдела была организована, исходя из задач, группа по связям с институтами Европейского Союза, основной функцией которой является обеспечение внутриорганизационной координации наших представителей в различных рабочих группах Совета Европейского Союза (Рабочая группа Таможенного союза - CUWG, Рабочая группа Таможенного сотрудничества - CCWP), в том числе обеспечение гармонизации национальных профессиональных интересов. Та же группа поддерживает отношения с Генеральным директором Европейской Комиссии и с ее организациями (TAXUD, DG HOME, DG REGIO, OLAF, EUROPOL и т.д.). Наша цель состоит в том, чтобы в рамках структуры комиссий и советов ЕС последовательно и, дополняя друг друга, отражалась позиция Венгрии. Отдел и

работающая в его структуре группа по связям с институтами ЕС поддерживают очень тесные связи с соответствующими департаментами в Министерстве национальной экономики, отвечающими за сотрудничество.

Европейский Союз с целью создания учебной платформы по таможенным пошлинам и сборам, для обмена профессиональным опытом создал программы CUSTOMS 2013 и FISCALIS 2013, за координацию которых отвечает Национальная налоговая и таможенная администрация. Национальные координаторы этих двух программ и координаторы организации рабочих визитов, отвечающие за международные командировки по обмену опытом, были объединены в одной группе при отделе по сотрудничеству со странами ЕС. Основной целью этого было быстрое использование опыта координации и взаимозаменяемое использование ресурсов в рамках этих двух очень похожих программ. Конечно же, коллеги, имеющие опыт работы в налоговой службе, занимались координацией программы FISCALIS, тогда как коллеги, пришедшие из таможенной службы, координировали программу CUSTOMS. Также были интегрированы руководители направлений “Инструменты для ведения учета деятельности” (Activity Reporting Tool).

Сотрудничество с межправительственными организациями и инициативами, такими как: IOTA (Европейская организация налоговых ведомств), WCO (Всемирная таможенная организация) и ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), - является приоритетной задачей для Национальной налоговой и таможенной администрации. Существуют такие межправительственные организации, сотрудничество с которыми является неотъемлемой частью международной деятельности.

В то же самое время, Венгрия принимает активное участие в многочисленных форумах регионального сотрудничества, т.к. продолжение и укрепление этой деятельности были важными целями, для которых, в свое время, и была создана Национальная налоговая и таможенная администрация. Наиболее важными региональными организациями и инициативами по сотрудничеству являются: Вышеградская группа (V4 - Венгрия, Словакия, Польша, Чехия), Группа сотрудничества четверки “Quadrilaterale” (Венгрия, Италия, Хорватия, Словения), SECI, позже SELEC (Southeast European Law Enforcement Center / Юго-Восточный европейский правоохранительный центр). Отношения с не входящими в ЕС межправительственными организациями рассматривались как долгосрочные и, тем не менее, с ними в рамках международного права поддерживаются идентичные отношения. Таким образом, создание независимой мультифункциональной группы после создания Национальной налоговой и таможенной администрации является оправданным.

На международном уровне Венгерская таможенная и финансовая служба координировала деятельность по реализации международных грантов, в первую очередь, проектов ЕС. В бывшей Налоговой и финансовой контрольной администрации этот источник ресурсов не был определяющим. В процессе интеграции определенной целью Национальной налоговой и таможенной администрации стало расширение грантовой деятельности в налоговой сфере и проведение активной политики по привлечению внешних ресурсов для создания или усиления налоговой инфраструктуры. Основываясь на опыте бывшей Венгерской

таможенной и финансовой службы, эта деятельность имела значительный успех в рамках как бенефициарных, так и донорских проектов.

До слияния применялись различные механизмы организации заграничных командировок и внутренних программ. Налоговая и финансовая контрольная администрация для каждой поездки подавала отдельный запрос на валюту в Венгерское казначейство и получала денежные средства, в то время как Национальная налоговая и таможенная администрация имела самостоятельную валютную кассу, из которой по необходимости еженедельно или ежемесячно брались средства. Когда новая организация была создана, стало ясно, что даже после устранения ненужного дублирования функций в системе, можно ожидать необходимость организации большого количества иностранных визитов (почти 800 бизнес - визитов и 1000 приезжих в год). Поэтому было решено создать отдельный отдел по организации командировок и ведению протокольных мероприятий, который отвечает за организацию зарубежных командировок и подготовку имиджевой сувенирной продукции Национальной налоговой и таможенной администрации для мероприятий, проводимых на национальном уровне. Было также принято решение, что в подчинение департамента международных связей попадет и Региональный учебный центр Всемирной таможенной организации в г. Будапеште, и в первую очередь, он будет выполнять международные задачи организации.

Согласно задачам той или иной подведомственной группы/ отдела, их функциональной классификации и была создана такая организационная структура:



Как оказалось, не стало, по существу, серьезной проблемой во время слияния, и в первые шесть месяцев функционирования оправдало себя то, что определенные задачи были сняты с отделов и централизованы под непосредственным руководством руководителя департамента, а именно: управление человеческими ресурсами, управление техническими средствами и ресурсами, организация и управление национальными программами Венгрии.

При создании Национальной налоговой и таможенной администрации общие задачи по вопросам налоговой, таможенной и правоохранительной деятельности были возложены на соответствующие профессиональные подразделения следующим образом:

- в области налогообложения – Центральное Бюро СЛО подчинено Департаменту аудита;
- по правоохранительной деятельности – международный отдел подчинен Департаменту по координации правоохранительной деятельности;
- бюро по акцизам ЕЛО оказывается в подчинении Департамента анализа и управления рисками в таможенной сфере.
- Профессиональное международное управление и координацию этих подразделений осуществляет Департамент международных отношений.

Период реализации процессов слияния ведомств и создания нового департамента совпало с периодом венгерского председательства в Совете ЕС. Председательство Венгрии в ЕС и первые полгода функционирования организации поставили перед нами многочисленные важные задачи. Регламент о международных командировках был первым нормативным документом в жизни Национальной налоговой и таможенной администрации, так как буквально через несколько дней после создания организации нужно было организовывать командировки за границу. На момент создания департамента, 1 января 2011 года, он был размещен в трех различных зданиях таким образом, что в трех зданиях работали сотрудники четырех отделов. Стало практически невозможным эффективное выполнение задач и управление. Кроме значительного объема работы, пришлось начать, в конечном итоге, с задач размещения структурных единиц вместе. Департаменту необходимо было быть размещенным под одной крышей. Это произошло в два этапа: в феврале и апреле.

После полугодичного председательства Венгрии в ЕС, мы все еще совершенствуем международную деятельность. Поэтому на сегодняшний день департамент международных отношений является эффективным и успешным международным подразделением в структуре Национальной налоговой и таможенной администрации. Созданная система позволяет выполнять различные профессиональные задачи (налоговая, таможенная, правоохранительная деятельность) с разбивкой по группам стран и позволяет сотрудничать со всеми целевыми группами на основе взаимовыгодного сотрудничества. Таким образом, главной задачей департамента является внутренняя и внешняя горизонтальная координация.

Была разработана единая методология планирования международной деятельности, на основе которой мы планируем активизировать отношения с иностранными организациями-партнерами, разрабатывать для разных категорий стран, с которыми сотрудничаем, цели сотрудничества и проекты планов в конкретной профессиональной области.

Выводы

Резюмируя вышесказанное, можно констатировать, что международные отношения Национальной налоговой и таможенной администрации были организованы на основе международной деятельности бывшей Венгерской таможенной и финансовой службы. Переняв процессы, методы и лучшие практики, — все это было использовано в международных отношениях Налоговой и финансовой контрольной администрацией. В то же время, новообразованная организация — Национальная налоговая и таможенная администрация, — используя лучший опыт организаций-предшественников, смогла выйти на качественно новый уровень международных связей. Эффективное использование уже имеющегося опыта и его результативное развитие стало катализатором для более динамичного сотрудничества в различных сферах, качественного и количественного совершенствования. В результате этого в данный момент Венгрия является движущей силой в регионе в сфере налогообложения, таможенного дела и международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

Коллеги “таможенники” и “налоговики”, быстро познакомившись и узнав задачи друг друга, имеют единые подходы к функционированию организации и возможность эффективно поддерживать международные устремления Национальной налоговой и таможенной администрации. Таким образом, созданная инфраструктура обеспечивает надежную основу для функционирования и поддерживает его без лишних административных барьеров. Следует отметить, однако, что в ряде областей сейчас по-прежнему работают только бывшие “таможенники”, учитывая то, что в этой области в бывшей Налоговой и финансовой контрольной администрации такого опыта не было. Такие области включают координацию финансовой помощи ЕС и сотрудничество с институтами ЕС. Эти виды деятельности таковы, что опыт по координации и реализации проектов, приобретенный в Венгерской налоговой и таможенной службе, вполне применим в контексте вновь созданной Национальной налоговой и таможенной администрации.