

Структуризация проблемы совершенствования контрольной функции в Международном союзе электросвязи

Контроль представляет собой широко распространенное объективное явление в экономической жизни общества. Функция контроля – это важнейшее звено в системе управления компанией, испытанное средство для достижения поставленных целей. В условиях возникновения спорных вопросов в системе управления требуется совершенствование системы контрольной работы, усиление контроля во всех звеньях и процессах управления организацией¹.

Процесс совершенствования контрольной функции в Международном союзе электросвязи (МСЭ) предполагает разработку моделей и методов, позволяющих исследовать, а затем и реализовать объективные взаимосвязи элементов системы внутреннего (осуществляемого самой организацией) и внешнего (осуществляемого аудиторскими фирмами и аудиторами; органами государственного финансового контроля; органами исполнительной власти) контроля Союза для обеспечения эффективного функционирования системы управления, процедур управления рисками и процессов руководства², оценки степени достижения организацией своих целей и для своевременного реагирования на неверно принятые оперативные и стратегические решения.

В ходе исследования процесса совершенствования контрольной функции Союза у аналитиков возникает ряд вопросов: какие дополнительные органы (комитеты) из-за этого потребуются создать и кому они будут помогать (или консультировать), какие задачи перед ними будут ставиться, перед кем и в какой форме они будут отчитываться о проделанной работе? Как известно, МСЭ – это специализированное учреждение Организации Объединенных Наций (ООН) с определенной ор-

*Н.П. Резникова,
Г.С. Артемьева,
К.Н. Куликова*

УДК 338.2
ББК 67.401
Р - 344

¹ Маренков Н.Л. Практика контроля и ревизии: учебное пособие/ Н.Л. Маренков, Т.Н. Веселова. – М.: КНОРУС, 2005, с. 10

² Резникова Н.П., Артемьева Г.С., Липатова К.Н. К вопросу о создании независимого консультативного комитета экспертов по аудиту в международном союзе электросвязи // “Т-Comm – Telecommunications and Transport” magazine // №12 – 2011, с. 75



ганизационной структурой. Во главе МСЭ находятся Полномочная конференция (ПК), Совет и Генеральный секретарь. Полномочная конференция – это высший орган союза, ключевое мероприятие, в ходе которого Государства-Члены МСЭ принимают решения, касающиеся роли организации в будущем, тем самым определяя ее способность влиять и оказывать воздействие на развитие информационно-коммуникационных технологий во всем мире. В период между ПК в качестве руководящего органа Союза действует Совет, который реализует все функции ПК, на которой и представляет отчеты о своей деятельности.

Потребность и необходимость в наличии независимых консультативных органов в системе ООН, которые выполняют усовершенствованную контрольную функцию, были проанализированы Объединенной инспекционной группой в 2006 году. Результаты анализа представлены в докладе «Пробелы с точки зрения надзора в системе ООН»³, в котором рекомендуется, в частности, создание комитетов по аудиту (или аналогичных комитетов) в рамках системы ООН.

С тех пор как возникла необходимость совершенствования контрольной (надзорной) функции, в МСЭ обсуждался вопрос создания независимого консультативного органа (комитета). Предполагалось, что Комитет, как вспомогательный орган Совета МСЭ, будет выступать в экспертно-консультативном качестве и помогать Совету и Генеральному секретарю МСЭ в выполнении ими функции управления: надзора, обеспечения эффективного функционирования систем внутреннего контроля, процедур управления рисками и процессами руководства. Также этот комитет должен повысить эффективность и подотчетность деятельности МСЭ и усилить функции управления, не дублируя функции других групп Совета⁴, внешнего Аудитора и внутреннего менеджмента Союза. Но долгое время не было единого представления о названии и целях такого независимого комитета⁵.

Анализ ряда документов системы ООН⁶ показал, что создание независимого комитета – процесс долгий и трудоемкий: невозможно быстро определиться с названием такого органа, его целью, полномочиями и обязанностями служащих, в нем работающих. Исследование подобных комитетов в системе ООН показало, что создание некоторых комитетов было неэффективно и через определенный срок их реструктуризировали. На основе полученных в процессе исследования опыта ООН знаний, в МСЭ долго и поэтапно обсуждался вопрос создания независимого консультативного органа. Первоначально, в 2009 году, на собрании рабочей группы Совета (РГС) по финансовому регулированию и связанным с ним вопросам

³ Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации объединенных наций // Объединенная инспекционная группа. Документ JIU/REP/2006/2 // Женева, 2006, сс. 5-17

⁴ Резникова Н.П., Артемьева Г.С., Липатова К.Н. Указ. соч., №12, 2011, с. 75

⁵ Резникова Н.П., Липатова К.Н. К вопросу о создании комитета по надзору в международном союзе электросвязи // “T-Comm – Telecommunications and Transport” magazine // №12 – 2010, с. 49

⁶ Там же, №12, 2010, с. 49



управления финансами (ФИНРЕГ) и Группы по управлению и бюджету (ГУБ) предлагалось создание независимого комитета по внутреннему аудиту, обсуждались его цели и функции, но для выполнения всех требующихся функций название оказалось слишком узконаправленным. В 2010 году на Совете МСЭ уже обсуждался вопрос о создании независимого консультативного комитета экспертов по аудиту в Группе ФИНРЕГ и ГУБ, и здесь же был достигнут консенсус в отношении его функционирования. К концу 2010 года в итоге всех дискуссий новый независимый орган контроля был назван «независимым консультативным комитетом по управлению» (НККУ) (Independent Management Advisory Committee (IMAC)), все функции которого прописаны в заключительных актах Полномочной конференции МСЭ – 2010 (ПК-10)⁷.

Независимый консультативный комитет по управлению МСЭ имеет обязательство осуществлять эффективное, независимое и прозрачное руководство Союзом. Учитывая рекомендации Представителей служб внутренней ревизии ООН и многосторонних финансовых институтов о создании эффективных и независимых комитетов по аудиту (или аналогичных комитетов), признается что:

а) создание НККУ содействует эффективному надзору над организацией и ее управлению;

б) НККУ является инструментом управления и не дублирует функций Внутреннего или Внешнего аудиторов, связанных с финансовым аудитом;

с) установившаяся в международных институтах практика состоит в том, что НККУ служит в качестве экспертной консультативной группы, оказывает помощь руководящему органу и главе учреждения в выполнении ими своих обязанностей по надзору и управлению, отмечая отчеты председателя Группы Совета по Финансовому регламенту и другим связанным с ним вопросам управления финансами^{8,9};

д) НККУ создан на экспериментальной основе сроком на четыре года и должен предоставить отчет о своей деятельности на Полномочной конференции в 2014 году¹⁰.

Конечно, создание НККУ – это большой шаг вперед в вопросе усовершенствования контрольной функции в МСЭ, но для того, чтобы комитет эффективно функ-

⁷ Заключительные акты полномочной конференции // Общий регламент конференций, ассамблей и собраний Союза, Решения и Резолюции // Международный союз электросвязи // Гвадалахара, 2010, сс. 84-87

⁸ Предлагаемый круг ведения независимого консультативного комитета экспертов по аудиту МСЭ // Приложение D к докладу председателя Постоянной комиссии по вопросам администрации и управления. Документ С10/75 (Rev.1) // Женева, 2010, с. 15

⁹ Отчет Председателя Группы Совета по Финансовому регламенту и другим связанным с ним вопросам управления финансами (Группа ФИНРЕГ). Документ С10/28 // Женева, 2010, с.2

¹⁰ Заключительные акты полномочной конференции // Общий регламент конференций, ассамблей и собраний Союза, Решения и Резолюции // Международный союз электросвязи // Гвадалахара, 2010, с. 83

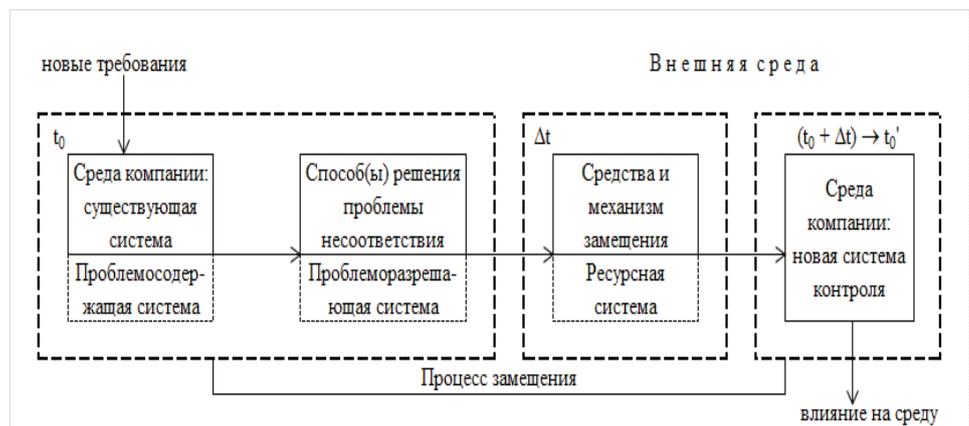


ционировал, нужно проанализировать и сопоставить те требования внутренней и внешней среды, которые возникают в данных условиях, и которые необходимы для создания новой системы контроля в МСЭ. Важно рассмотреть всё то новое, что появится вместе с преобразованием контрольной функции и органов, тем или иным образом относящихся к осуществлению контрольной функции.

Для получения полной картины и более конкретных представлений о проблеме совершенствования контрольной функции в МСЭ и путях ее решения авторами была сформирована модель изучаемой проблемной ситуации, состоящей из четырех взаимодействующих систем (рисунок 1)¹¹.

Рисунок 1

Модель проблемной ситуации несоответствия существующей системы контроля новым требованиям



Первая из них – это проблемосодержащая система, в которой данная ситуация воспринимается как проблема. В нашем случае – это существующая система контроля в МСЭ.

Вторая – это проблеморазрешающая система, или система, которая может повлиять на ход событий таким образом, чтобы проблема исчезла или стала менее острой. К ней относится тот набор средств для формирования, оценки, сравнения и вынесения окончательного суждения о наличии самой проблемы и путях ее решения, который является предметом поиска и исследования. Эта система, фактически является методологической частью модели проблемной ситуации.

Третья – это ресурсная система, средства и механизм замещения существующей системы на новую, т. е. это те организационные механизмы, включая финансы,

¹¹ Резникова Н.П. Моделирование распределения доходов в системах электросвязи на основе принципов экономического равновесия: Дис. доктора эконом. наук. – Спб., 1994, сс. 35-58

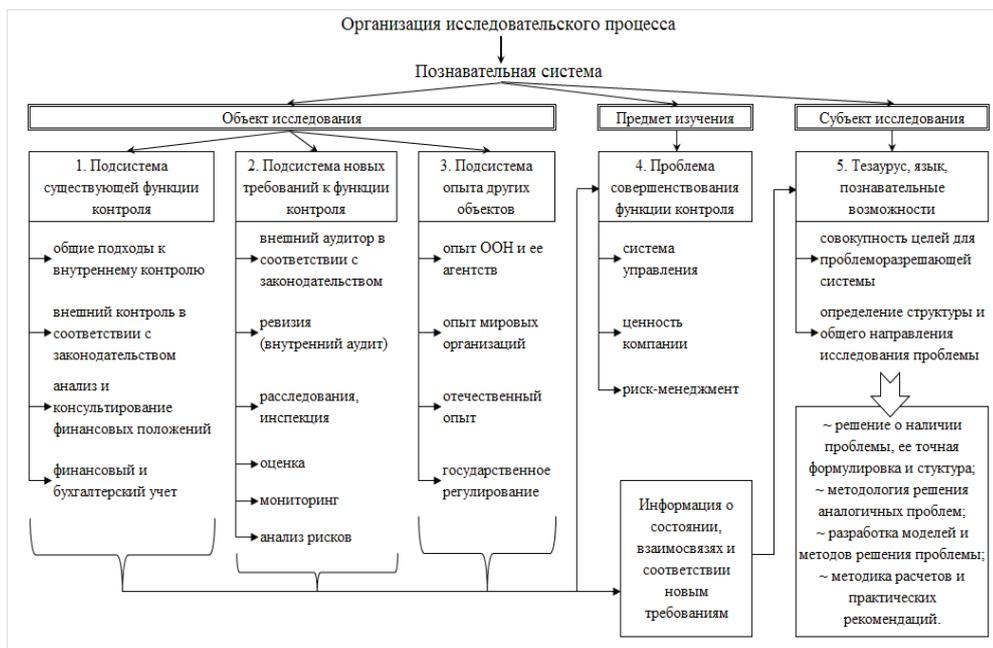
людей и технику (материальные ресурсы), которые позволяют перейти от методологического уровня к уровню практической реализации новой системы контроля.

Четвертая система – это внешняя среда, где существуют и взаимодействуют все три названные выше системы, и к которой могут относиться общие экономические условия в стране и мире, принципы организационного управления отраслью связи, законы и правила, регулирующие отношения отрасли с государством в той или иной стране, потребителями и денежными рынками, условия поступления ресурсов в отрасль.

Новые требования, которые предъявляет внешняя и внутренняя среда организации к существующей системе контроля, являются источником целей, которые определяют разнообразие и окончательный выбор адекватных способов решения проблемы несоответствия. Новая система внутреннего и внешнего контроля, будучи практически реализованной, замещает существующую в полной мере или частично, но к тому времени (t_0^c) возникают и новые требования со стороны среды. В результате процесс поиска наиболее соответствующих времени форм и содержания системы контроля становится непрерывным или дискретно-непрерывным в зависимости от решаемых задач.

Рисунок 2

Познавательная система исследования проблемной ситуации



Далее модель изучаемой проблемной ситуации представлена в виде познавательной системы, показанной на рисунке 2, объектами изучения которой являются следующие подсистемы, позволяющие искать пути для разрешения проблемы несоответствия между фактическим и наиболее целесообразным механизмом формирования системы контроля¹².

Во-первых, это подсистема существующей функции контроля, в качестве элементов которой следует рассматривать:

- ✓ общие подходы к системе внутреннего контроля, включая службу внутреннего аудита, которая поддерживает правильное получение и использование ресурсов организации;
- ✓ внешний контроль, а именно внешний аудитор, который обеспечивает получение полной картины отражения операций организации в счетах в соответствии с действующим законодательством, правилами и обычаями делового оборота;
- ✓ группы МСЭ, проводящие анализ согласованности Финансового регламента и Финансовых правил, консультирующие Генерального секретаря и Совета и отслеживающие повышение качества процессов планирования;
- ✓ своевременную подготовку и распространение отчетности, ведение учета в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности для государственного сектора – МСФОГС (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) (МСЭ одно из первых в системе ООН перешло на стандарты государственного сектора для ведения бухгалтерского учета).

Изучение этой подсистемы позволит не только выявить наиболее существенные требования, которые практически можно удовлетворить, но и установить приоритеты в системах требований и целей.

В существующей системе контроля находят отражение различные цели участников, как внешней, так и внутренней среды, изучение которых позволит выявить: существует ли проблема усовершенствования системы контроля организации и если да, то какова ее точная формулировка и каковы цели для решения этой проблемы.

Во-вторых, подсистема новых требований, которые возникли во внешней и внутренней среде изучаемого объекта и которые должны быть сформулированы с учетом, по крайней мере, следующих важнейших обстоятельств:

- ✓ внешний контроль остается без изменений, повышается степень его важности;
- ✓ независимая деятельность группы специалистов (или специалиста) в МСЭ, направленная на установление того, существует ли надлежащая и эффективная система внутреннего контроля для обеспечения разумных гарантий правильности совершаемых действий и решений;

¹² Там же, 1994, сс. 35-58

✓ независимое изучение поведения или действий лица или группы лиц в МСЭ, либо ситуации или событий, ставших следствием аварии/несчастного случая или стихийного явления, независимое выездное обследование или оценка операций организационных подразделений на предмет установления эффективности операций и оценки их качества;

✓ независимый обзор, направленный на максимально систематическое и объективное установление актуальности, эффективности и результативности, осуществляемых или завершенных программ, проектов или политики МСЭ в свете их целей и достижений;

✓ периодическая оценка руководителями программ/надзорных органов МСЭ прогресса в достижении ожидаемых результатов и в получении конечных продуктов в сопоставлении с обязательствами, взятыми в программном документе, одобренном руководящим органом;

✓ анализ структуры рисков, подтверждение достаточности процессов внутреннего и внешнего аудита МСЭ.

В-третьих, подсистема опыта других организаций и объектов, как отечественных, так и мировых в построении и усовершенствовании системы контроля. Анализ этого опыта позволит: определить общее направление формирования структуры системы внутреннего и внешнего контроля, сформировать список целей и задач, подлежащих разрешению в ходе исследования предмета изучения (четвертая подсистема).

К этим задачам можно отнести:

✓ изучение степени несоответствия существующей системы вновь сложившимся условиям и возможных путей разрешения этого несоответствия, включая необходимые для этого средства;

✓ если такие модели и методы существуют (из опыта других организаций и стран), то какая информационная база должна существовать как на этапах исследования, так и практического использования;

✓ если решение о системе новых требований к функции контроля в МСЭ существует, то каковы критерии для отыскания наилучшего и нет ли необходимости в разработке таких критериев;

✓ каков фактор неопределенности и риска в связи с принятием тех или иных решений и как это отразится на бизнес-процессах и стоимости МСЭ.

В-четвертых, следует учесть и то обстоятельство, что в качестве подсистемы выступает и сам исследователь проблемы совершенствования функции контроля в МСЭ, всегда обладающий собственными целями, определенным тезаурусом и языковыми средствами для описания изучаемых проблем, всегда ограниченный во времени и информационных возможностях.

Представленная познавательная система отличается:



- ✓ наличием объекта исследования. Он представляет собой множество элементов, в качестве которых рассматриваются группы, отделы и специалисты МСЭ, а также – совокупности их свойств и отношений;

- ✓ наличием субъекта исследования, обладающего определенными целями, связанными со всеми направлениями изучения объекта;

- ✓ наличием проблемы несоответствия, которая определяет отношение исследователя к объекту исследования и является критерием для отбора и рассмотрения определенных элементов и свойств;

- ✓ наличием связи между элементами системы, а также среды, в которой изучаемая система реализуется как подсистема. В данном случае среда – это те исследовательские процессы по конкретным вопросам разработки механизмов и моделей для усовершенствования системы контроля в организации, которые осуществлялись при участии авторов.

Кроме возможностей модель обладает и рядом ограничений, имеющих, прежде всего, объективный характер, связанный со сложностью системы, вследствие чего нет возможности одновременно фиксировать все свойства и взаимосвязи в системе. Но выявление наиболее существенных и является целью любого исследователя. Структура сконструированной познавательной системы, логические взаимосвязи и отношения ее элементов и компонент были положены в основу дальнейших исследований, нацеленных на разработку и исследование усовершенствованной системы внутреннего и внешнего контроля в МСЭ.

Обобщая вышеизложенное, можно отметить следующее. В условиях, когда государства, союзы, ассоциации, физические и юридические лица, принимающие участие в работе такой международной организации, как МСЭ, с одной стороны, стоят перед необходимостью экономить бюджетные или собственные средства, а с другой – предъявляют все большие требования к объему и сложности задач, решение которых способствует развитию национальных инфокоммуникационных систем, остро стоит проблема повышения качества всех инструментов управления, в том числе, усовершенствования контрольной функции.

Первым шагом на пути усиления контрольной функции в МСЭ стало принятое на Полномочной конференции 2010 года решение о создании независимого консультативного комитета по управлению. В работе конференции МСЭ использовались материалы вклада РФ (по вопросу о составе НККУ, процедуре его формирования и финансовому обеспечению)¹³, который был разработан авторами по результатам исследований, приведенным в статье. Вторым шагом стало участие одного из исследователей в составе отборочной комиссии по выбору персонала в НККУ, и на Совете МСЭ в октябре 2011 года он принял участие в формировании

¹³ Вклад от Российской Федерации к вопросу об усилении надзорной функции в МСЭ. Документ С10/58 // Женева, 13–22 апреля 2010, сс. 1-3

комитета независимых экспертов на 4 года, в составе которого есть и представитель от РСС (СНГ).

В качестве следующего шага предлагается: разработать методику оценки ценности некоммерческой международной организации (на примере МСЭ) с целью повышения её значимости, эффективности и привлекательности; используя накопленный опыт работы НККУ, для повышения прозрачности деятельности МСЭ рассмотреть возможность и целесообразность создания комитета по аудиту; разработать пути повышения открытости и прозрачности отчетности МСЭ, для усиления коммуникационных связей, узнаваемости и доверия к бренду.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Маренков Н.Л. Практика контроля и ревизии: учебное пособие/Н.Л. Маренков, Т.Н. Веселова. – М.: КНОРУС, 2005. – 352 с.
2. Резникова Н.П., Артемьева Г.С., Липатова К.Н. К вопросу о создании независимого консультативного комитета экспертов по аудиту в международном союзе электросвязи // “T-Comm – Telecommunications and Transport” magazine //№12 – 2011. – с. 75-77.
3. Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации объединенных наций // Объединенная инспекционная группа. Документ JIU/REP/2006/2 // Женева, 2006. – 74 с.
4. Резникова Н.П., Липатова К.Н. К вопросу о создании комитета по надзору в международном союзе электросвязи// “T-Comm – Telecommunications and Transport” magazine //№12 – 2010. – с. 49-51.
5. Заключительные акты полномочной конференции // Общий регламент конференций, ассамблей и собраний Союза, Решения и Резолюции // Международный союз электросвязи // Гвадалахара, 2010. – 302 с.
6. Предлагаемый круг ведения независимого консультативного комитета экспертов по аудиту МСЭ // Приложение D к докладу председателя Постоянной комиссии по вопросам администрации и управления. Документ С10/75 (Rev.1) // Женева, 2010. – 24 с.
7. Отчет Председателя Группы Совета по Финансовому регламенту и другим связанным с ним вопросам управления финансами (Группа ФИНРЕГ). Документ С10/28 // Женева, 2010. – 5 с.
8. Резникова Н.П. Моделирование распределения доходов в системах электросвязи на основе принципов экономического равновесия: Дис. доктора эконом. наук. – Спб., 1994 – 515 с.
9. Вклад от Российской Федерации к вопросу об усилении надзорной функции в МСЭ. Документ С10/58 // Женева, 13–22 апреля 2010. – 3 с.

