

Анализ роли учредительных документов в деятельности Международного союза электросвязи

В настоящее время Российская Федерация принимает активное участие в деятельности различных международных и региональных организаций, осуществляющих свою деятельность в области связи и информационных технологий. Основными в этом направлении международными и региональными организациями, помимо МСЭ, являются: Европейский институт стандартизации электросвязи, Международная организация космической связи Интерспутник, Международная организация спутниковой связи (ИНТЕЛСАТ), Региональное содружество в области связи (РСС), Европейская конференция администраций почт и электросвязи (СЕПТ) и др.

Членство в указанных организациях позволяет создавать благоприятный имидж России на международной арене как полноправного участника процесса перехода к глобальному информационному обществу, эффективно использовать мировой опыт развития телекоммуникаций и стимулирования использования ИКТ в различных сферах общественной жизни, а также расширять участие российских организаций в международных проектах и программах в целях продвижения российских товаров и услуг и развития российской экономики [8]. Вместе с тем, РФ, затрачивая достаточно большие средства из государственного бюджета (только взнос в МСЭ ежегодно составлял 10, а будет составлять 15 единиц при цене единицы 318,0 тыс. швейцарских франков), как и другие члены МСЭ вправе ожидать умелого выполнения всех возложенных на организацию задач и эффективного менеджмента. Здесь возможны различные пути. В частности, на Совете МСЭ в октябре 2011 г. было принято решение о персоналиях в составе комитета независимых экспертов по менеджменту, в который вошел и россиянин – представитель СНГ, решение же о создании такого комитета принято на ПК-10 (Гвадалахара, Мексика). Предполагается, что Комитет (ИМАС) будет оказывать помощь руководству МСЭ в осуществлении стратегического менеджмента,

*Н.П. Резникова,
Е.А. Федорович*

УДК 339.52
ББК 65.428
Р - 344



управлении рисками, в совершенствовании финансового менеджмента, учета и аудита деятельности и т.п. Но начинать совершенствовать процессы управления в организации надо с начала: с ее уставных документов.

Учредительные документы играют весьма важную системообразующую роль в деятельности любого типа организаций, но если говорить о международной, в частности, межправительственной некоммерческой организации, то их роль значительно увеличивается. Являясь базовыми договорными документами, они учреждают организацию, определяют ее структуру, цели, принципы образования, функции, фактически, регламентируют ее деятельность [1, сс. 79-96].

Открытые информационные ресурсы для свободного ознакомления с менеджментом коммерческой организации значительно ограничены с учетом сложившейся практики обеспечения информационной безопасности в России [7]. В случае некоммерческой, тем более межправительственной организации, учредительные документы, как правило, находятся в открытом доступе (например, на официальном сайте). Это обстоятельство можно рассматривать как способ позиционирования организацией ее социальной ответственности и как инструмент обеспечения условий для общественного контроля [5, с.39], что способствует установлению доверия к организации, определяет социальную значимость ее работы и необходимость ее финансирования. Поэтому, с учетом особенного характера целей, неэгоистичности результатов деятельности и других особенностей рассматриваемого типа организаций, учредительные документы могут стать полезным инструментом в процессе обеспечения устойчивости развития организации в условиях быстро изменяющейся среды: экономической нестабильности; быстрой смены поколений отраслевых, недостаточно гармонизированных по регионам и странам, стандартов (технологий); разных интересов развитых, развивающихся и стран с переходной экономикой; ограниченных возможностей членов организации в части инвестирования ее деятельности вообще и в условиях обостряющегося финансового кризиса и др.

Созданный в 1865 г. с целью улучшения и рационального использования телеграфной связи (тогда – Международный телеграфный союз), Союз стал одной из первых межправительственных некоммерческих организаций, а Россия была одной из стран-учредителей и с тех пор принимает активное участие в его деятельности, будучи уже много лет членом Совета МСЭ и выступая с инициативами, которые оказывают существенное воздействие на деятельность МСЭ. В частности, предложенная РФ система взносов в МСЭ на основе так называемой «равномерной шкалы взносов» коренным образом изменила систему финансирования организации, начиная с 2011 г. (см. Заключительные акты ПК-10, статья 33 Финансы Устава МСЭ). В свою очередь, членство РФ в МСЭ способствует повышению существующего уровня развития отрасли ИКТ и национальной инфокоммуникационной ин-

фраструктуры, ускоряет процесс формирования единого информационного пространства на ее территории, что приводит к повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности нашей страны [6].

Основными документами, регламентирующими деятельность Союза, являются Устав и Конвенция, причем Устав имеет приоритет перед Конвенцией. Сегодня эти документы очень велики по объему, во многом дублируют друг друга и другие документы, в частности, Регламент международной электросвязи, имеют огромное количество ссылок на поправки, принятые на различных полномочных конференциях и очень сложны для использования в динамичной среде как самой организации, так и за ее пределами.

Устав и конвенция – это категории международного права, по своей сути являясь договорами, действие которых регулируется международным правом.

Доктрина международного права с самого начала заимствовала у римского права и проблеме соотношения «буквы» и «духа» [2, часть 9, глава 7], распределившую исследователей и пользователей в рамках континуума, с одного края которого находились те, кто отдаст предпочтение словам и утверждает, что, если словесное выражение не вызывает сомнений, то руководствоваться следует только им. К «духу», под которым понималось намерение сторон, следует прибегать в том случае, если словесное выражение не дает ясного ответа. Другие полагали, что руководствоваться следует, прежде всего, «духом» закона.

Сегодня отмеченные взгляды не относятся к чисто теоретическим, полемическим, они приобретают все большее практическое значение, а их характер определяет направления выбора организацией приоритетов на будущее. Международные отношения развиваются настолько интенсивно, что и «буква» договора, и первоначальные намерения сторон могут легко отстать от новых отношений, разойтись с ними, что, в свою очередь, может привести к утрате договором своего значения. Поэтому все большую роль играют намерения сторон, воплощенные в целях договора. Договор не замораживает первоначальные намерения сторон: он воплощает их через волеизъявления сторон, согласованные в целях, которые не могут не меняться под влиянием требований жизни. Таким путем обеспечивается эффективность договора [2, часть 9, глава 7].

С Уставом МСЭ как раз произошла описанная выше ситуация «расхождения». Прежде всего, это можно утверждать, по крайней мере, в отношении Статьи 1, в которой закреплены намерения сторон (цели организации) или «дух» договора. Об этом можно говорить с уверенностью, так как на сессии Совета МСЭ 2010 г. был поднят вопрос об изменении Устава и Конвенции и необходимости создания нового документа (документов), более соответствующих новым реалиям, и была создана соответствующая рабочая группа Совета по созданию стабильного Устава МСЭ.



Пересмотр уставных документов организации связан с совершенствованием ее менеджмента, прежде всего – стратегического. На сегодняшний день менеджмент в некоммерческих организациях, как наука, находится на стадии эволюционного развития [5 с.4]. Стратегический менеджмент в некоммерческих организациях имеет много общих черт с управлением коммерческими организациями, однако имеется и ряд важных отличий. Значительная часть таких организаций, МСЭ в том числе, не ставит перед собой цели получения прибыли. При этом было бы серьезной ошибкой полагать, что стратегическое управление в НКО проще и требует меньших интеллектуальных и творческих усилий, чем управление коммерческой фирмой [9]. Добровольное присоединение к МСЭ государств-членов, членов секторов, других участников первоначально не накладывает на них никаких обязательств (за редким исключением) по выбору размера взносов. По мере разочарования в эффективности работы Союза, его члены имеют право по определенной процедуре понизить (и понижают) размер своего взноса или выйти из состава членов (в Секторах этот процесс имеет место). Поэтому для организации, которая испытывает дефицит финансовых средств и озабочена сохранением своего состава, именно воплощение целей и задач (а сначала их выбор) становятся мерилом эффективности ее деятельности, заставляя искать наиболее экономичные и эффективные способы достижения запрограммированных конечных результатов.

В этом отношении МСЭ не исключение: за последние годы заметно повысился интерес к совершенствованию системы управления на основе современных научных подходов, в частности, Резолюция 1243 Совета МСЭ, предполагала с 2006 г. осуществить разработку системы показателей для оценки результативности его деятельности (КПД). На Совете МСЭ в октябре 2009 г. было принято решение, что резолюция выполнена, и текущая деятельность в плане разработки КПД переходит в разряд обычной работы соответствующего персонала Союза. Однако проведенный нами анализ результатов, достигнутых службами МСЭ по этому направлению, выявил ряд их недостатков, одним из которых является несогласованность целей различных уровней (цели, относящиеся к МСЭ в целом, цели (задачи) Секторов и Генерального секретариата, конечные результаты деятельности).

В период создания МСЭ цели, определенные его основателями, были, по современным меркам, относительно «просты» (регулирование проводной телеграфной связи), но по мере развития Союза они усложнялись, трансформировались под влиянием множества факторов, среди которых можно выделить следующие: развитие технологий, усложнение оборудования; увеличение масштабов организации; изменение внешней среды и т.д. Однако на протяжении последних 20 лет Статья 1 Устава МСЭ не менялась вообще, лишь незначительные изменения были приняты на Полномочной конференции в 1998 г. С текущей редакцией Устава можно ознакомиться на официальном сайте МСЭ (www.itu.int).

Нами был проведен анализ Статьи 1 Устава на соответствие текущим реалиям деятельности МСЭ и выявлен ряд неточностей, а также отсутствие логической упорядоченности сформулированных там положений. Что касается соответствия, то здесь можно отметить следующее: последние годы МСЭ активно занимается проблемами сокращения цифрового разрыва и формирования информационного общества, однако эти цели не находят отражения в Уставе. Что касается нарушений логики, то первое, что бросается в глаза при чтении Статьи 1 – это отсутствие четкой формулировки целей и задач МСЭ. Согласно [3, с. 31; 4, с. 1480], цель – то, к чему стремятся (желаемый результат действия), а задача – то, что надо осуществить для достижения цели. Исходя из этих определений и принимая во внимание тот факт, что цели и задачи, прописанные в первой статье Устава (Цели Союза), должны носить достаточно общий характер, мы вынуждены констатировать, что некоторые цели, по существу, представляют собой функции конкретных подразделений МСЭ, или отдельные задачи МСЭ. Например, цель (п.п. 1. b существующей редакции) «содействие технической помощи и предоставление ее развивающимся странам в области электросвязи, а также содействие мобилизации материальных и финансовых ресурсов, необходимых для ее осуществления» является, безусловно, задачей.

Поскольку стратегические цели МСЭ реализуются путем решения задач всех Секторов, а не только задач Сектора радиосвязи, перечисление которых преобладает в действующей версии Статьи 1 Устава, то формулирование в этой статье задач других Секторов, не умаляя значения деятельности Сектора радиосвязи, в то же время, позволит лицам, изучающим Устав МСЭ, получить более полное представление о деятельности Союза. Кроме того, преобразование структуры задач может способствовать улучшению взаимосвязи внутренних документов МСЭ в рамках разработки подхода к формированию системы ключевых показателей.

Едва ли можно отрицать значение заглавий статей, несущих важную смысловую нагрузку, для толкования текста статей, поэтому предлагается переименовать первую статью и ее второй пункт. Предлагаемый скорректированный текст формулировок целей МСЭ и задач, включая новые, обусловленные учетом современных факторов формирования информационного общества, приведен авторами в таблице 1.

Таблица 1

Текст Статьи 1 Устава МСЭ с учетом предложенных изменений

Статья/ пункт/ подпункт	Предлагаемый текст Статьи 1 Устава МСЭ
1	Цели и задачи Союза
1/1	МСЭ ставит перед собой следующие основные цели



1/1/a	поддерживать и расширять международное сотрудничество между всеми Государствами-Членами, членами Секторов, другими всемирными или региональными межправительственными организациями и заинтересованными лицами для создания, развития, усовершенствования и рационального использования оборудования и сетей электросвязи, оказания технической помощи развивающимся странам, регулирования тарифной политики и решения других вопросов, включая формирование глобального информационного общества
1/1/b	содействовать преодолению «цифрового разрыва» на национальном и международном уровнях, способствуя обеспечению возможностей глобального взаимодействия и установления соединений между сетями и службами
1/1/c	распространять информацию и ноу-хау, с тем, чтобы обеспечить членам Союза и более широкому мировому сообществу, особенно развивающимся странам, возможность использования преимуществ, связанных с конкуренцией, глобализацией, безопасностью и эффективностью сетей, а также технологическими изменениями в секторе ИКТ, и увеличивать потенциал Государств-Членов МСЭ, в особенности развивающихся стран, в области инноваций в сфере ИКТ
1/1/d	способствовать принятию мер для обеспечения безопасности человеческой жизни, и сохранения климата на Земле, а также содействовать мирным отношениям, путем совместного использования служб электросвязи
1/2	Для достижения указанных выше целей Союз выполняет следующие задачи:
1/2/a	содействует предоставлению технической помощи развивающимся странам в области электросвязи, а также мобилизации материальных и финансовых ресурсов, необходимых для ее осуществления
1/2/b	осуществляет рациональное, справедливое, эффективное и экономное использование и распределение радиочастотного спектра
1/2/c	координирует усилия, направленные на устранение вредных помех между радиостанциями различных стран и на улучшение использования радиочастотного спектра и орбиты геостационарных спутников и других спутниковых орбит для служб радиосвязи
1/2/d	координирует усилия, направленные на обеспечение гармоничного развития средств электросвязи, особенно тех, которые связаны с использованием космической техники с целью полного использования их возможностей
1/2/e	определяет нуждающиеся в стандартизации области, разрабатывает и своевременно публикует необходимые функционально совместимые международные стандарты, в основу которых положен принцип открытости, и которые определяются потребительским спросом и учитывают потребности пользователей

1/2/ f	регулярно проводит мероприятия, направленные на улучшение координации деятельности в области стандартизации, чтобы избежать несоответствий и снизить вероятность дублирования работы, а также, чтобы добиться консенсуса в целях повсеместного использования нового оборудования и технологий
1/2/g	проводит изучения, устанавливает правила, принимает резолюции, формулирует рекомендации и пожелания, собирает и публикует информацию по вопросам электросвязи
1/2/h	поощряет участие в деятельности Союза заинтересованных объединений и сотрудничество с региональными и другими организациями для выполнения целей Союза

Предлагаемый текст Статьи 1 Устава МСЭ имеет ряд преимуществ по сравнению с текущей редакцией Устава: во-первых, появилось четкое разделение целей и задач МСЭ; во-вторых, объем Статьи 1 значительно сократился за счет более емких формулировок и исключения повторений; в третьих, статья полностью отражает текущую и обозримую перспективную деятельность МСЭ; и, в-четвертых, прослеживается взаимосвязь Устава и внутренних документов МСЭ в целях стратегического планирования.

Как показывает практика международных отношений, только несоответствие между «духом» и «буквой» редко мешает участникам выполнять свои обязательства в полном объеме, хотя и снижает эффективность работы. В случае МСЭ несоответствие целей реальному положению дел препятствует получению достоверной информации об осуществляемой МСЭ деятельности и потенциально может снизить количество привлеченных заинтересованных сторон. Вместе с тем, подобного рода организации нуждаются в финансовых ресурсах, в первую очередь, в форме взносов, 80% которых расходуются на оплату труда персонала, организующего и обеспечивающего как инфраструктуру выполнения, так и собственно выполнение работ по достижению целей. В соответствии с практикой ООН, в заработной плате персонала должна учитываться инфляция, но в то же время неуверенность в эффективном менеджменте МСЭ повышает давление членов Союза на процедуры бюджетирования, вызывает нежелание учитывать инфляционные процессы при принятии решения о размере цены единицы взносов, приводя к существенному разрыву между потребностями в финансовых ресурсах и их фактическими величинами, что пока компенсируется за счет резервного фонда МСЭ. Но реальность такова, что только сбалансированный бюджет может удовлетворить участников и обеспечить финансовую стабильность организации.

Невещественный характер результатов деятельности обуславливает и предполагает поиск и формирование собственных источников доходов МСЭ (на условиях возмещения затрат – и только), однако, основной источник финансирования – это членские взносы. Поэтому достижение максимально возможного соответствия



между целями и конечными результатами может принести организации ряд важнейших преимуществ в части получения внешней поддержки (привлечение новых участников и повышение классов взносов), формирования репутации (позиционирование) и повышения эффективности деятельности (удовлетворенность участников), что можно рассматривать как факторы повышения устойчивости стратегической позиции организации.

Поскольку перед МСЭ стоит постоянная цель – оставаться одной из ведущих организаций для обеспечения роста и устойчивого развития сетей электросвязи, поскольку, объединяя в себе, практически, все страны, МСЭ в этом плане обладает огромным потенциалом, постольку сохранение организации (как сверхзадача – не допустить развала организации из-за размывания ее дифференциального положения, пересечения целей и задач с целями и задачами других организаций в области связи) сопряжено с теми выгодами, которые могут для себя извлекать ее участники. Четко сформулированные и соответствующие действительности цели помогают организации заявить о себе, о высокой значимости осуществляемой ею деятельности, позиционировать себя среди других подобных организаций.

Преимущества участия в деятельности МСЭ на национальном уровне (государств-членов) были описаны выше. Рассмотрим выгоды общие для всех Членов секторов, независимо от выбора сектора [6]. В соответствии с особой сферой своих интересов членами одного или нескольких из трех Секторов Союза (радиосвязи, стандартизации электросвязи и развития электросвязи) могут стать организации связи, производители оборудования, органы финансирования, научно-исследовательские организации и международные и региональные организации электросвязи.

Каждый Член Сектора получает доступ на различные заседания, во время которых лица, принимающие решения и потенциальные партнеры, вступают в дискуссии по актуальным вопросам и проблемам отрасли и деятельности МСЭ, в чем представляется получение огромных возможностей для бизнеса и организации совместных предприятий. Будучи членом Сектора можно также принимать непосредственное участие в формировании новых условий, необходимых для решения проблем постоянно изменяющейся и развивающейся телекоммуникационной отрасли. Независимо от степени и характера участия организаций в работе конференций, ассамблей и технических собраний или в повседневной работе, они могут получать пользу, как минимум, от совершения сделок и установления партнерских отношений и доступа к информации. Возможность наладить контакты является одним из самых значительных средств установления взаимопонимания между потенциальными деловыми партнерами, национальными администрациями и другими членами секторов.

Другим, не менее важным, преимуществом является получение доступа к публикациям, различной документации (в том числе, проектам документов МСЭ, учебным модулям и др.) и статистике в дополнение к публично доступной информации, которая имеется на сайте МСЭ. В частности, может быть предоставлен доступ к базе TIES (Telecom Information Exchange Services), что представляет собой ряд сетевых услуг и источников информационного характера для всемирного телекоммуникационного сообщества, которые доступны через сеть Интернет. Кроме того, происходит оповещение Членов секторов о проведении соответствующих событий МСЭ, рассылается информация о новых публикациях, циркулярные письма, объявления о вакансиях, уведомления государств-членов и Членов Секторов, информационные бюллетени и т.д.

На приобретение любых публикаций МСЭ (за исключением тех, которые предлагаются в электронном магазине) всем членам Секторов предоставляется скидка в размере 15% от каталожной цены.

Одним из важнейших положительных моментов в принятии участия в деятельности Союза является то, что можно реально повлиять на деятельность того или иного сектора, а значит, в большей степени учесть и реализовать свои интересы. Это можно сделать, во-первых, за счет активного участия в работе того или иного сектора, на конференциях и собраниях, рабочих и экспертных группах, семинарах и т.д., во-вторых, представляя свои взгляды, мнения, предложения в устном или в письменном виде на подготовительной стадии принятия решения и в течение всего процесса достижения консенсуса. Имея доступ ко всей документации, в том числе, касающейся подготовительной работы, если говорить об интересах сектора и МСЭ в целом, можно поделиться своими знаниями и опытом с другими членами. Не стоит забывать также о том, что представители нашей страны могут быть призваны выполнять функции председателя или заместителя председателя исследовательской группы, рабочей группы, экспертной группы, докладчика группы и т. д., в чем тоже есть свои плюсы.

Как уже было отмечено, в МСЭ Члены секторов функционируют наравне с государствами-членами, но для организаций есть еще один вариант – стать ассоциированным членом того или иного сектора. Ассоциированные члены также имеют доступ к различной документации и информации, могут участвовать в работе выбранной Исследовательской группы и в подчиненных ей группах, принимать участие в процессе подготовки рекомендаций и замечаний до принятия рекомендации, однако ассоциированные члены не принимают участия в голосовании или утверждении Решений и Рекомендаций. В настоящее время к работе в МСЭ допущены университеты и исследовательские организации.

С учетом сказанного Россия и другие члены МСЭ, безусловно, заинтересованы, во-первых, в целевом использовании выделенных средств, а, во-вторых, в эффек-



тивной работе МСЭ и высокой ее результативности, что напрямую связано с организацией деятельности Союза, т.е. с его системой управления и планирования, которая начинается с уставных документов. При умелом подходе учредительные документы межправительственных и/или некоммерческих организаций могут стать полезным инструментом в процессе совершенствования их управленческой деятельности.

Пересмотр Статьи 1 Устава МСЭ необходим как с юридической точки зрения, так и в соответствии с научными достижениями в области стратегического и репутационного управления организациями. Преобразование Статьи 1 позволит: повысить прозрачность осуществляемой деятельности; улучшить информированность общества и потенциальных участников; внести согласованность во внутреннюю документацию; усилить позитивную мотивировку действующих лиц, что, несомненно, окажет положительное влияние на процесс стратегического управления МСЭ. Как уже говорилось, помимо Устава, сегодня действует Конвенция МСЭ, а также другие документы, где более детально описана деятельность и функции каждого Сектора. Поэтому не стоит загромождать другие статьи Устава, перечисляя и повторяя составляющие текущей деятельности Секторов. В уставе следует сформулировать основное и самое важное.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Кутейников А.Е. Международные организации: функции и деятельность. Введение в социологию международных межправительственных организаций. Учебное пособие. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2007. – 132 с.
2. Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Том 1. Заключение международных договоров: Учебно-практическое пособие. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 658 с.
3. Резникова Н.П., Демина Е.В., Булгак В.Б. и др. Менеджмент в телекоммуникациях/ Под ред. Н.П. Резниковой, Е.В. Деминой. – М.: Эко-Трендз, 2005. – 392 с.
4. Советский энциклопедический словарь/ Научн.-ред. совет: А. М. Прохоров (пред.). – М.: Советская Энциклопедия, 1981. – 1600 с.
5. Шекова Е.Л. Экономика и менеджмент некоммерческих организаций [Электронный ресурс]: учебное пособие / Е. Л. Шекова. – СПб. : [б. и.], 2003. – 154 с.
6. Официальный сайт МСЭ / www.itu.int.
7. Столетов А.А. Формирование источников открытой информации на предприятии как элемент обеспечения его информационной безопасности. Материалы конференции «Организационные и социально-экономические проблемы хозяйствования», 2006. [Электронный ресурс] / www.techros.ru.
8. Стратегия развития информационного общества в РФ, от 7 февраля 2008 г. № Пр-212./ www.minkomsvjaz.ru.
9. Петухов Д.В. Стратегический менеджмент (Часть 2) Учебный курс. [Электронный ресурс], Московский институт экономики, менеджмента и права. Центр дистанционных образовательных технологий МИЭМП, 2010 / www.e-college.ru.

