

Министерство Российской Федерации
по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий

Академия Государственной противопожарной службы

ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Под общей редакцией кандидата военных наук
В. А. Рязанова

Допущено Министерством Российской Федерации
по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий в качестве
учебного пособия для высших образовательных учреждений
МЧС России

Москва
2016

УДК 614.842.8(075.8)
ББК 38.96 я73
О 64

А в т о р ы:

В. А. Рязанов, Н. Н. Соболев, В. Л. Семиков, С. Ю. Попков,
Е. А. Клепко, Н. Л. Присяжнюк, О. Н. Орлова, Р. А.-Х. Измаилов,
Т. А. Ломаева, В. А. Сидоркин, В. И. Морозов

Р е ц е н з е н т ы:

С. М. Ляшенко, кандидат военных наук, доцент,
заведующий кафедрой пожарной безопасности
Академии гражданской защиты МЧС России;
Е. Г. Гамаюнов, кандидат технических наук,
заместитель начальника отдела организации исследований
Научно-технического управления МЧС России

О64 Организация и управление в области обеспечения пожарной безопасности : учеб. пособие / В. А. Рязанов, Н. Н. Соболев, В. Л. Семиков и др. – М. : Академия ГПС МЧС России, 2016. – 392 с.

ISBN 978-5-9229-0136-9

Учебное пособие разработано в соответствии с рабочей программой по дисциплине «Организация и управление в области обеспечения пожарной безопасности», изучение которой является необходимой частью подготовки специалистов, осуществляющих организационно-управленческую деятельность в области обеспечения пожарной безопасности. В учебном пособии освещаются теоретические основы организации управления социально-экономическими системами, а также различные аспекты организации и управления, связанные с обеспечением пожарной безопасности. Учебное пособие предназначено для курсантов и слушателей Академии ГПС МЧС России.

Учебное пособие написано коллективом авторов под руководством В. А. Рязанова. Отдельные главы и разделы написали: введение, гл. 1, 2, 4 – В. А. Рязанов; разд. 2.2.5 – С. Ю. Попков; гл. 3 – Р. А.-Х. Измаилов; разд. 4.2.4 – Е. А. Клепко; гл. 5, 6 – В. Л. Семиков; гл. 7 – Н. Л. Присяжнюк; гл. 8, 9 – Н. Н. Соболев; гл. 10 – О. Н. Орлова; гл. 11, 12 – Т. А. Ломаева; гл. 13 – В. А. Сидоркин; гл. 14 – В. И. Морозов.

УДК 614.842.8(075.8)
ББК 38.96 я73

ISBN 978-5-9229-0136-9

© Академия Государственной противопожарной
службы МЧС России, 2016

Введение

Обеспечение пожарной безопасности, как и всякая другая деятельность, имеет свою научную основу. Она включает различные теории, которые изучают и исследуют отдельные стороны этой деятельности, находясь в конкретных взаимосвязях, отношениях и зависимостях. В их числе вопросы организации пожарной охраны и управления ее силами.

Поскольку объектом исследования пожарной науки является пожарная безопасность, предметом рассмотрения в данном учебном пособии принята тема организации и управления в области обеспечения пожарной безопасности. При этом данная тема имеет два аспекта – организационный и управленческий, что и предопределило наименование и структуру учебного пособия.

Основная цель данного учебного пособия – дать слушателям теоретические знания об основах организации и управления и практические рекомендации по использованию этих знаний при решении конкретных управленческих проблем в процессе предотвращения и ликвидации пожаров, техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций.

Учебное пособие состоит из двух разделов. В первом разделе рассматривается система обеспечения пожарной безопасности, ее составные части, организация работ по предупреждению пожарной опасности, основы управления пожарными рисками, основы пожарной статистики и особенности организации пожарной безопасности за рубежом. Во втором разделе рассматриваются вопросы управления в Государственной противопожарной службе: сущность и методы управления, прогнозирование и планирование, информационное обеспечение процесса управления. Значительное место в пособии занимают вопросы моделирования организационно-управленческих ситуаций и организационного проектирования в пожарной охране, научной организации труда, вопросы документирования и делопроизводства, основы организации связей с общественностью по вопросам обеспечения пожарной безопасности, основы социологии в пожарной охране и вопросы подготовки кадров в области обеспечения пожарной безопасности.

Учебное пособие подготовлено группой преподавателей кафедры управления и экономики ГПС Академии Государственной противопожарной службы МЧС России. При разработке учебного пособия были учтены изменения в системе государственного и муниципального управления при проведении административной реформы в стране, новые идеи и достижения в теории и практике управления, а также результаты исследований, проведенных преподавателями академии и непосредственно кафедры управления и экономики ГПС.

При подготовке учебного пособия использованы материалы Н. Н. Брушлинского, В. В. Кафидова, М. Г. Шувалова, В. А. Абрамова, В. Ф. Сметанина и др.

Раздел 1

Система обеспечения пожарной безопасности

Глава 1

Системный подход и организация системы обеспечения пожарной безопасности

1.1. О системном подходе

Системный подход базируется на общей теории систем, основы которой были заложены еще в XIX веке Д. И. Менделеевым (1834–1907), Е. С. Федоровым (1853–1919), А. А. Богдановым (1873–1928), П. К. Анохиным (1898–1974), Л. Берталани (1901–1972) и др. Но только в последние десятилетия этот подход сформировался как способ мышления по отношению к организации и управлению, как специфический подход к изучению объектов, явлений и процессов большой степени сложности, в котором реализуются принципы целостного рассмотрения явлений и процессов во всей сложности, взаимосвязи и взаимообусловленности их развития.

Системный подход предполагает рассмотрение различных процессов и явлений в управлении как систему. При этом под *системой управления* принято понимать обособленную целостную совокупность взаимосвязанных функциональных элементов, которая обладает новыми качествами по отношению к образующим ее элементам. Под *целостностью* подразумевается то, что относительно окружающей среды система выступает и соответственно воспринимается как нечто единое. При этом все элементы системы или некоторые из них могут, в свою очередь, являться структурообразующей частью какой-либо подсистемы. В настоящее время системный подход считается универсальной методологией исследования. Он получил широкое распространение в современной теории и практике управления организацией.

Вместе с тем анализ исследовательского опыта показывает, что применение только одного какого-либо подхода в его классическом виде для целей системного исследования чаще всего не только не дает существенного эффекта, но и нередко вредит. Отсюда вытекает необходимость интегративного сбалансированного использования различных методологических подходов применительно к каждому конкретному исследованию систем (организаций). Поэтому системный подход правомерно трактовать как *систему подходов* (рис. 1.1).

Это позволяет провести комплексный всесторонний анализ состояния системы (организации) и ее соответствия обстановке. При этом, исходя из содержания системы (организации) как совокупности функционально связанных элементов (подразделений), определяющих характер ее деятельности, наиболее часто *системный подход* комплексировается с *ситуационным и процессным подходами*. Причем в рамках системного подхода ситуационный подход занимает заметное место. Его суть состоит в том, что результаты одних и тех же управленческих действий в различных ситуациях могут отличаться друг от друга. Под *ситуацией* мы понимаем сочетание условий и обстоятельств, создающих определенную обстановку, положение, т. е. конкретный набор обстоятельств, которые влияют на организацию в данное конкретное время, что требует от руководителя точных определений – какая структура организации или какой прием управления необходимы в данной ситуации.

Системный подход
Программно-целевой подход
Ситуационный подход
Процессный подход
Параметрический подход
Поведенческий подход
Рефлексивный подход
Другие подходы

Рис. 1.1. Системный подход как совокупность подходов

Ситуационный подход к управлению дает рекомендации относительно того, как следует управлять в конкретных ситуациях. При этом выделяются четыре обязательных шага, которые должны быть осуществлены руководителем для того, чтобы добиться эффективного управления в каждой конкретной ситуации. Поэтому, осуществляя все необходимые управленческие функции (действия), руководители обязательно должны исходить из того, в какой ситуации они находятся и действуют (рис. 1.2).

С точки зрения системного подхода понятие *организация* может рассматриваться с двух позиций: как деятельность по упорядочиванию всех элементов объекта во времени и пространстве (организаторская деятельность) и как объект, обладающий упорядоченной внутренней структурой. Системный подход к системе обеспечения пожарной безопасности (СОПБ) предполагает рассмотрение ее как систему, обеспечивающую пожарную безопасность – совокупность функциональных элементов, определяющих характер ее деятельности. Система обеспечения пожарной безопасности

как организация состоит из элементов (органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан, принимающих участие в обеспечении пожарной безопасности государства), обеспечивающих ее деятельность, имеющих конкретное предназначение и вытекающие из него конкретные задачи по достижению общей цели.



Рис. 1.2. Порядок реализации ситуационного подхода

Однако функциональные элементы создаются под конкретную функцию (группу родственных функций). Поэтому организационная составляющая, определяющая конкретные функции первична по отношению к СОПБ как совокупности функциональных элементов.

Основным содержанием организаторской деятельности является практическое руководство людьми – согласование совместных действий и регулирование их на всех этапах процесса управления. С позиций процессного подхода организаторская деятельность рассматривается не как единовременное действие, а как серия непрерывных взаимосвязанных действий, т. е. процесс. И с точки зрения приведенных подходов управление в первую очередь – искусство руководителя понять ситуацию, раскрыть ее особенности и выбрать оптимальное решение из множества возможных, а затем следовать научным рекомендациям в области управления, которые носят обобщающий и универсальный характер.

Поэтому система обеспечения пожарной безопасности будет рассматриваться с управленческих позиций – как организация ее деятельности по обеспечению пожарной безопасности и с организационно-структурных – как структура, призванная реализовывать организационные решения в области обеспечения пожарной безопасности.

Обязательными компонентами понятия системы являются составляющие ее элементы (составные части) и связи между ними, образующие *структуру системы*. Структура системы – это то, что остается неизменным в системе при изменении ее состояния, реализации различных форм поведения, совершении операций и т. п. По содержанию структура системы (организации) представляет собой совокупность конкретных подразделений и отдельных работников, исполняющих конкретные функции в рамках функциональных элементов, с их связями и взаимодействием при выполнении различных работ в процессе достижения определенных целей.

При этом следует понимать, что само понятие элемента системы условно, поскольку любой элемент, представляющий собой составную часть сложного целого, можно рассматривать на следующем уровне как совокупность других элементов, условно обозначаемых как подсистема. В свою очередь, данная подсистема может представлять собой локальную систему со своей подсистемой. Таким образом, любая система имеет, как правило, иерархическую структуру, т. е. может быть представлена в виде совокупности подсистем разного уровня, расположенных в порядке постепенности. В итоге исследуемую систему можно представить в виде *дерева* подсистем различных уровней (рис. 1.3).

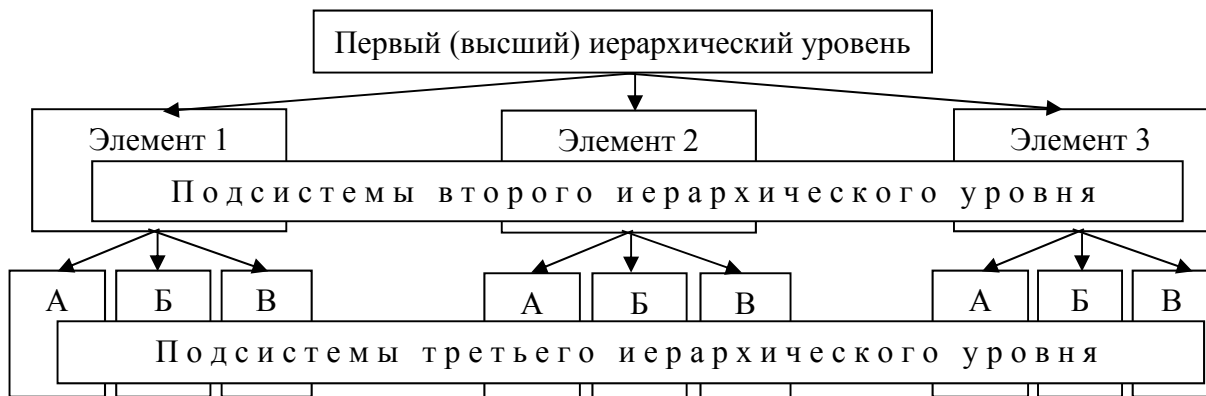


Рис. 1.3. *Дерево* подсистем

Как видно из рис. 1.3, всякая конкретная система (организация) рассматривается как относительно обособленная часть суперсистемы (организации более высокого уровня), реализующей определенные функции и состоящей из конечного множества элементов – носителей определенных свойств. Все, что находится вне этой обособленной системы, представляет собой внешнюю (окружающую) среду, взаимодействующую с данной конкретной системой (организацией) и оказывающую на нее определенное влияние. Поскольку современные организации представляют собой открытые системы, они получают из внешней среды энергию, информацию, материальные и другие ресурсы для обеспечения своей деятельности. При этом каждая организация отдает во внешнюю среду продукты своей деятельности. Так, *продуктом деятельности системы обеспечения пожарной безопасности можно считать поддержание постоянной готовности к ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с пожарами.*

Разрыв связей с внешней средой чаще всего означает для организации окончание ее жизненного цикла (гибель).

Внешнюю среду организации можно разделить на две сферы: общее внешнее окружение и непосредственное деловое окружение (прил. 1).

Общее внешнее окружение формирует среду косвенного воздействия, содержание которой составляют:

- общее состояние общества;

- политические факторы;
- экономические факторы;
- научно-технические факторы (научно-технический прогресс);
- социально-культурные факторы;
- природные факторы (природная среда);
- нормативно-правовые факторы;
- национальные, международные факторы и др.

Непосредственное деловое окружение формирует среду прямого воздействия, факторами которой являются:

- государственные и местные органы управления;
- обеспечение материальными и трудовыми ресурсами;
- потребители услуг;
- конкуренты;
- инфраструктура (банки и другие финансовые учреждения, налоговые службы, профсоюзы, деловые объединения, ассоциации и др.).

К основным характеристикам факторов можно отнести следующие:

- сложность внешней среды (число факторов, на которые организация должна реагировать);
- подвижность внешней среды (скорость, с которой происходят изменения в окружающей среде);
- неопределенность внешней среды (соотношение между объемами информации, поступающей в организацию, ее точностью и достоверностью);
- взаимосвязь и взаимозаменяемость между факторами внешней среды (скорость и сила, с которой происходит изменение одного фактора под воздействием изменений других факторов).

Таким образом, реакция системы (организации) на факторы прямого и косвенного воздействия различна. В случае изменения в факторах прямого воздействия система (организация) может реагировать двояко: она может перестроить свою внутреннюю среду и начать как политику активного приспособления, так и политику противодействия. К факторам косвенного воздействия система (организация) вынуждена максимально приспособлять свои внутренние переменные – цели, задачи, структуру, технологию, персонал и др.

1.2. Система обеспечения пожарной безопасности как совокупность элементов, обеспечивающих ее деятельность

В основе создания государственных организаций и институтов лежит конкретная государственная необходимость. Так, в Федеральном законе ФЗ-69 «О пожарной безопасности» сказано: «Обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства».

Для непосредственного выполнения этой функции в системе исполнительной власти в соответствии с законом создана система обеспечения пожарной безопасности как совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с пожарами.

Цель деятельности СОПБ – обеспечение состояния защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. В соответствии с целевым предназначением системы определен комплекс ее функций, которые, в свою очередь, определили такие функциональные элементы, как органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с ФЗ-69 [3], ставшие основой для формирования структуры СОПБ, основными элементами которой являются подсистемы:

- управления;
- борьбы с пожарами (пожарная охрана);
- подготовки кадров;
- научного обеспечения;
- противопожарной подготовки населения;
- материально-технического обеспечения;
- финансового обеспечения.

Каждая из этих подсистем, являясь самостоятельной системой, обеспечивающей деятельность всей системы обеспечения пожарной безопасности, имеет свое функциональное предназначение, на основе которой сформированы их структуры.

Подсистема управления, являясь самостоятельной системой управления, организационно-технической основой управления системой обеспечения пожарной безопасности, представляет собой совокупность разнесенных по уровням системы функционально и технически (средствами связи) связанных органов, пунктов и средств управления. *Органы управления* включают в себя постоянно действующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления силами пожарной охраны федерального, регионального, муниципального и объектового уровней, а также отдельных подразделений. Кроме того, на месте пожара для руководства силами и средствами его тушения и проведения аварийно-спасательных работ в зависимости от особенностей объекта и сложившейся обстановки может создаваться временный орган управления – оперативный штаб тушения пожара. *Пункты управления* являются рабочими местами органов управления и оперативного штаба тушения пожара. Они могут быть стационарными, с которых осуществляется управление повседневной деятельностью подразделений пожарной охраны (в капитальных постройках) и подвижными (на транспортных средствах),

которые развертываются, как правило, в районах чрезвычайных ситуаций для непосредственного руководства действующими здесь силами и средствами пожаротушения. Средства управления включают средства связи и автоматизированные системы управления, программное обеспечение, технические средства управления силами и средствами пожарной охраны, обработки информации и производства расчетов, оформления и размножения. Системы связи и автоматизированного управления являются основным средством и материально-технической основой системы управления.

Подсистема борьбы с пожарами (пожарная охрана) является основным элементом СОПБ и обеспечивает профилактику, предупреждение и тушение пожаров, спасение людей и имущества при пожаре, а также проведение аварийно-спасательных работ.

Подсистема подготовки кадров обеспечивает подготовку, переподготовку и повышение квалификации личного состава системы обеспечения пожарной безопасности.

Подсистема подготовки населения в области обеспечения противопожарной безопасности осуществляет целенаправленное информирование общества о проблемах и путях обеспечения пожарной безопасности, обучение мерам пожарной безопасности работников организаций, детей в дошкольных образовательных учреждениях и учащихся образовательных учреждений.

Подсистема материально-технического обеспечения предназначена для удовлетворения потребностей СОПБ в пожарной технике, специальных средствах, горючем, продовольствии, медицинском и техническом имуществе и в других материальных средствах, а также для повышения эффективности и эксплуатационной надежности пожарной техники, быстрого ее восстановления (ремонта) и возвращения в строй при повреждениях. Материально-техническое обеспечение включает истребование, получение и создание запасов материально-технических средств, их учет, хранение, выдачу, восполнение расхода и потерь, отправку и подвоз потребителям и при необходимости – маневр запасами.

Подсистема финансового обеспечения предназначена для удовлетворения потребностей системы обеспечения пожарной безопасности в денежных средствах и их рационального использования в интересах создания условий для деятельности системы.

1.3. Организация деятельности системы обеспечения пожарной безопасности

Для организации деятельности СОПБ необходимо определить пути и способы, задачи и основное содержание деятельности (функции) системы, исполнителей по каждому элементу содержания (по каждой функции),

согласовать и всесторонне обеспечить их действия, организовать контроль подготовки и исполнения.

Как уже отмечалось, целью деятельности СОПБ является обеспечение состояния защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров (обеспечение пожарной безопасности). Для достижения этой цели необходимо решить задачу организации обеспечения пожарной безопасности, которая является основной (генеральной). Основное содержание задачи – создание условий, затрудняющих возникновение и распространение пожаров и облегчающих их ликвидацию. Решение задачи осуществляется по двум основным направлениям:

- упорядочение процесса обеспечения пожарной безопасности (ОПБ) как совокупности действий (функций);

- создание системы обеспечения пожарной безопасности (СОПБ).

Каждое из этих направлений представляет собой цель второго уровня управления. При этом, являясь самостоятельными, эти направления взаимосвязаны: в ходе работы по первому направлению определяется комплекс частных задач по обеспечению пожарной безопасности, который является основой для реализации второго направления – создания системы обеспечения пожарной безопасности как материальной основы для реализации процесса обеспечения пожарной безопасности. При этом каждая задача или комплекс задач оформляются как функции для конкретного должностного лица или подразделения.

Каждое из этих направлений имеет свое содержание (свой комплекс частных задач).

Как известно, организация – это одна из основных функций управления. С содержательных позиций, как понятие, она может быть рассмотрена в широком смысле – как организация достижения цели (выполнения задачи, решения проблемы) с момента ее постановки (возникновения) и в узком смысле – как организация реализации уже разработанного плана (управленческого решения).

В первом случае процесс организации деятельности СОПБ можно отождествить с подготовкой системы к практическим действиям: определению основных функций системы (комплекса частных задач) и созданию условий для их реализации.

Поиск способа решения основной (генеральной) задачи предполагает определение в ней ключевого звена, на котором целесообразно сосредоточить воздействие и определение важнейших (ключевых) первоочередных задач, решение которых приведет к приемлемому результату. Опыт организации выполнения задач свидетельствует о том, что таких задач не следует определять более трех. В нашем случае к таким задачам можно отнести организацию:

- управления;
- пожарной охраны;

– материально-технического и финансового обеспечения.

К задачам второй очереди следует отнести:

- подготовку кадров;
- организацию подготовки и привлечения к обеспечению пожарной безопасности добровольных пожарных и населения;
- организацию научного обеспечения деятельности СОПБ;
- производство пожарно-технической продукции;
- выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности.

На основе этих задач формулируется комплекс частных задач, которые и составляют содержание обеспечения пожарной безопасности. Этот комплекс [3] закреплён Федеральным законом «О пожарной безопасности» и представлен в нём как функции СОПБ. Комплекс включает:

- нормативно-правовое регулирование и осуществление государственных мер в области пожарной безопасности;
- создание пожарной охраны и организацию ее деятельности;
- разработку и осуществление мер пожарной безопасности;
- реализацию прав, обязанностей и ответственности в области пожарной безопасности;
- проведение противопожарной пропаганды и обучение населения мерам пожарной безопасности;
- содействие деятельности добровольных пожарных, привлечение населения к обеспечению пожарной безопасности;
- научно-техническое обеспечение пожарной безопасности;
- информационное обеспечение в области пожарной безопасности;
- осуществление государственного пожарного надзора и других контрольных функций по обеспечению пожарной безопасности;
- производство пожарно-технической продукции;
- выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности;
- лицензирование деятельности в области пожарной безопасности и подтверждение соответствия продукции и услуг в области пожарной безопасности;
- тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ;
- учет пожаров и их последствий;
- установление особого противопожарного режима.

На следующем этапе функции оптимизируются до отдельных или групп родственных функций под ответственных должностных лиц, на которых возлагается их исполнение. В дальнейшем функции также детализируются, разрабатываются технологии их практической реализации, которые впоследствии оформляются как свод должностных обязанностей и штатное расписание подразделений.

1.4. Сущность и основное содержание организации системы обеспечения пожарной безопасности

Организация системы обеспечения пожарной безопасности как одно из направлений решения задачи обеспечения пожарной безопасности представляет собой организационную деятельность, результатом которой является проект системы обеспечения пожарной безопасности. По содержанию она представляет собой разработку проекта организационной структуры и организации ее функционирования.

Организация СОПБ базируется на общих принципах организационного проектирования, которое представляет собой разработку проектов новых или комплекс работ по совершенствованию деятельности существующих организаций, главным образом разнообразных социально-экономических систем. В нашем случае методика организационного проектирования будет продемонстрирована на примере существующей системы обеспечения пожарной безопасности.

Результатом этой работы является создание соответствующей документации (нормативной, проектной и др.), определяющей основные организационные характеристики, количественные параметры, принципы формирования системы и управления ею. К ним относятся:

- организационные структуры системы и ее подсистем;
- количество объективно необходимых системе подсистем, блоков и отдельных элементов;
- варианты пространственного размещения всех компонентов системы;
- информационное, кадровое, материально-техническое и финансовое обеспечение всех структур системы;
- вопросы технологии управления на всех иерархических уровнях системы, включая порядок выполнения всех типов управленческих процедур, использование рациональных форм документов, применение организационной и вычислительной техники и пр.

Основу работы по оргпроектированию составляет организационно-управленческий аспект – определение комплекса функций, которые составят базу для формирования конкретных функциональных элементов в содержании мероприятий.

К основным этапам разработки любого проекта относятся:

1. Выработка концепции проекта (в нашем случае – концепции СОПБ).
2. Формирование общей структурной схемы и ее главных характеристик (структурной схемы и главных характеристик СОПБ).
3. Разработка состава элементов структуры и их подразделений.
4. Разработка качественных характеристик системы управления, установление порядка ее функционирования (системы управления СОПБ).

1.5. Содержание работы руководителя при организации системы обеспечения пожарной безопасности

Причины для разработки оргпроекта могут быть различными. Чаще всего ими могут стать задачи, поставленные вышестоящим руководством (например, руководством МЧС), либо объективная необходимость, возникающая под воздействием изменений во внешней среде и внутриорганизационных проблем. В любом случае работа начинается с уяснения полученной задачи или изучения возникшей проблемы.

Уяснение задачи (изучение проблемы) – начальный (первый) этап работы руководителя, направленный на глубокое понимание проблемы и формулирование цели и задач, под которые создается СОПБ, взглядов вышестоящего руководства на структуру создаваемой организации, места ее в общей системе МЧС и роли в решении задач, возложенных на министерство, исходя из основного принципа – в любой момент времени на любую возникшую в любом месте пожароопасную ситуацию немедленно реагировать адекватными действиями и набором сил и средств [8]. *Цель деятельности СОПБ* – обеспечение состояния защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров (обеспечение пожарной безопасности). *Основная (генеральная) задача* заключается в создании условий, затрудняющих возникновение и распространение пожаров и облегчающих их ликвидацию.

На этом этапе руководитель изучает необходимые исходные данные и нормативные (руководящие) документы, анализирует существующую структуру и результаты ее деятельности. В итоге он должен четко определить, существует ли проблема, нужна ли для ее решения реорганизация и если да, то в каком масштабе (степень изменений), возможности ее проведения и какие преимущества от этого получит организация. На этом этапе важно оценить потенциал выживания организации в условиях конкуренции. Для существующей системы пожарной охраны, долгое время не имевшей конкурентов, это имеет важное значение. На первом этапе это выразилось в фактическом поглощении пожарной охраны системой МЧС России, получившей благодаря этому новый мощный импульс развития. К настоящему времени уже внутри системы МЧС сформировалась определенная конкуренция гражданской обороны, аварийно-спасательных и противопожарных служб за выполнение некоторых функций.

Кроме того, следует оценить мотивацию и уровень профессионализма руководителей, способности, знания, умения и навыки специалистов и исполнителей.

Определяя масштаб оргпроектирования, руководитель должен понимать, что существует два вида оргпроектирования – комплексное и локальное [4].

Комплексное оргпроектирование предусматривает разработку системы мероприятий по созданию новой или совершенствованию деятельности существующей организации. *Локальное оргпроектирование* осуществляется по одному из выбранных направлений или участков работы организации. От избранного масштаба будет зависеть объем как организаторской, так и практической работы.

В ходе этой работы руководитель определяет методы проектирования. К ним относят:

- методы структуризации целей;
- методы аналогий;
- методы экспертного анализа;
- методы организационного моделирования.

Методы структуризации целей включают выработку системы целей организации, их качественную и количественную оценку и последующий анализ организационных структур с точки зрения их соответствия разработанной системе целей. Цели должны быть четко сформулированы с позиции признаков:

- предметного – должно быть ясно, с какими реальными объектами связана цель;
- временного – является ли цель постоянной или временной, долгосрочной или оперативной;
- пространственного – размещение подразделений, филиалов, аппарата управления на территории города, субъекта федерации и т. п.

Методы аналогий применяются при проектировании организаций с учетом передового отечественного и зарубежного опыта. С помощью этого метода разрабатывались, например, структуры управления и определялись границы их применения. Однако при этом следует учитывать политические, экономические и культурные факторы, национальный менталитет. Нередко механический перенос, особенно зарубежного опыта, на нашу действительность приводил к отрицательным, а не к положительным последствиям.

Методы экспертного анализа – экспертные обследования и экспертные опросы. Проводятся группами экспертов, которыми могут быть как работники данной организации, так и приглашенные специалисты.

Методы организационного моделирования основаны на применении различных видов моделей деятельности организации, распределения в них полномочий и ответственности. Эти модели являются базой для анализа и оценки различных вариантов организационных структур в зависимости от изменяющихся условий.

По итогам проведенной работы руководитель формулирует выводы, знакомит подчиненных с ними, а также с основными направлениями и временными параметрами работы и ставит перед ними задачи по подготовке предложений для формулирования концепции структуры организации.

Содержание таких задач зависит от конкретной ситуации, но основу их может составлять подготовка предложений по определению ключевого звена и важнейших (ключевых) первоочередных задач, решение которых приведет к требуемому результату: какие факторы внешней среды и внутриорганизационные проблемы оказывают наибольшее влияние на деятельность организации и какие из них могут быть использованы для блага организации, а какие необходимо нейтрализовать и как это сделать; подготовка справки по результатам самооценки (личная оценка, соответствие квалификации сотрудников и оценка своего направления, подразделения – если речь идет о реорганизации), прогнозированию (среднесрочному и долгосрочному – на 10–15 лет) возможного объема деятельности СОПБ с учетом планов социально-экономического развития государства и регионов, динамики изменения количества населения и других факторов и др.

Кроме того, целесообразно поставить задачу по разработке предложений по развитию нормативной базы, регламентирующей структуру СОПБ.

Затем руководитель заслушивает и анализирует информацию подчиненных о результатах выполнения поставленных задач, их выводы и предложения по содержанию концепции организации по своим направлениям, выявляет сильные и слабые стороны предложений и на этой основе формулирует концепцию организации. Основное содержание концепции описывалось в предыдущей главе, где к ключевым задачам относятся: создание систем управления пожарной охраны, подготовка кадров, материально-техническое и финансовое обеспечение.

На втором этапе осуществляется формирование общей структурной схемы и главных характеристик СОПБ – принимается решение по структуре организации, основным содержанием которого является определение функциональных задач, и на этой основе происходит формирование объема ее функций. Затем осуществляется оптимизация функций до отдельных или групп родственных функций, которые являются основой для формирования вновь создаваемой функциональной структуры организации с назначением ее руководителя или изменения существующей с тем же руководителем или его заменой. Таким образом формируется первый подсистемный уровень организации.

Третий этап – разработка состава подразделений и основных связей между ними. На этом этапе руководитель организации ориентирует руководителей вновь созданных и подлежащих реорганизации структур в содержании их деятельности, основных вопросах взаимодействия между ними, с элементами вышестоящей структуры, органами местной и государственной власти и ставит им задачи по формированию (организационное проектирование) подчиненных им структур. Подчиненные приступают к работе: разрабатывают уточненные или новые организационные структуры

подразделений, аппарата управления и формируют второй подсистемный уровень. Так, пожарная охрана, являясь составной частью СОПБ, в свою очередь, включает в себя виды пожарной охраны, составляющие второй подсистемный уровень.

Руководитель приступает к четвертому – заключительному этапу оргпроектирования.

Четвертый этап – определение порядка функционирования системы управления. На этом этапе разрабатывается комплексный план социального и экономического развития СОПБ на длительную перспективу и проводится четкая регламентация вновь созданной или усовершенствованной организации:

- уточняются характеристики и процедуры деятельности организации;
- уточняется состав подразделений, аппарата управления, распределяются задачи, обязанности, права и ответственность между конкретными исполнителями;
- определяется трудоемкость основных видов работ, квалификационный состав сотрудников, рассчитывается их численность для каждого из подразделений;
- разрабатываются штатные расписания;
- определяется порядок взаимодействия подразделений и конкретных должностей при выполнении взаимосвязанных комплексов работ, разрабатываются процедуры выполнения основных видов работ;
- проектируется организационно-управленческая, информационно-аналитическая, социальная, экономическая и технологическая структуры;
- проектируются процессы документирования и потоки информации;
- проводится организация документооборота в целях наиболее полного и своевременного информационного обеспечения процесса функционирования подразделений и управления ими;
- в органах управления и подразделениях формируется благоприятный социально-психологический климат;
- разрабатывается (уточняется) положение об организации;
- разрабатываются положения о структурных подразделениях;
- разрабатываются должностные инструкции;
- проводятся расчеты эффективности проектируемой структуры.

1.6. Формирования пожарной охраны как организационные системы

Важнейшим этапом организационного проектирования является разработка структур формирований, непосредственно осуществляющих пожарный надзор и пожарно-спасательные работы. Для этого необходимо

четко понимать, что представляют собой формирования пожарной охраны как организационные системы, цели их функционирования, их структуры, задачи и пр.

1.6.1. Пожарное подразделение как организационная система

В социальной сфере под управлением в самом общем значении этого слова понимается организованная деятельность человека или группы людей, направленная на достижение этой группой (коллективом) заданной цели. Определенная группа людей, чтобы считать себя организацией, должна соответствовать нескольким обязательным требованиям (рис. 1.4.):

- наличие не менее двух людей, считающих себя частью этой группы;
- наличие единой цели (то есть желаемого конечного состояния или результата), которую принимают как общую все члены группы (единство цели);
- наличие членов группы, которые намеренно работают вместе, чтобы достичь значимой для всех цели (совместный труд).

В совокупности эти характеристики дают следующее определение: *организация* – это группа людей, деятельность которых осуществляется на основе определенных правил и процедур и сознательно координируется в интересах достижения общей цели в рамках совместно реализуемой программы. Организации могут быть формальными или неформальными (рис. 1.4).



Рис. 1.4. Элементы организации

Формальные организации – группы, созданные для достижения целей организации по воле руководства.

Неформальные организации – стихийно образовавшиеся группы людей, вступивших в регулярное взаимодействие для достижения определенных целей.

С этой точки зрения пожарные формирования являются в прямой постановке формальными организациями. Как уже отмечалось, организация делится на две информационно связанные части – субъект и объект управления. Причем объект управления – это часть организации и, в свою очередь, тоже организация – организация исполнителей с их орудиями труда. Объект выполняет разнородную деятельность по предназначению организации в целом.

Субъект управления – это надстройка над объектом управления, которая необходима ему для координации собственной разнородной деятельности. Он выполняет только один вид деятельности – целенаправленную управленческую деятельность. Именно для выполнения этой деятельности в организации (в объекте управления) при необходимости обособляются руководящее звено (заместители и ближайшие помощники руководителя) и аппарат управления, объединяющий в себе всех специалистов в области управления.

С выделением роли организации (как совокупности структурных элементов) в управлении ее определение может быть следующим: *организация (пожарное формирование)* – это устойчивое объединение людей и других ресурсов, деятельность которого регламентирована управлением и направлена на удовлетворение определенных внешних потребностей (потребностей в защите от пожара), а также собственных потребностей в сохранении и развитии.

Пожарная организация, как любая другая государственная организация, состоит из трех основных элементов:

- организации, предназначенной для непосредственного осуществления деятельности (надзорной и пожарно-спасательной деятельности);
- организаций, осуществляющих управление;
- организаций, осуществляющих всестороннее обеспечение деятельности первых двух.

Используя термин организации как группы людей, деятельность которых сознательно координируется для достижения поставленной цели, отметим, что наиболее часто встречающиеся в организациях пожарной охраны группы людей, объединенные одной целью, имеют обобщенные названия – подразделение и часть. *Пожарные подразделения* – пожарные формирования, имеющие постоянную организацию и однородный состав (пожарный караул, пожарный расчет). При этом пожарный караул является *тактическим* подразделением пожарной охраны, пожарный расчет – *тактическим* подразделением. *Пожарная часть* – основное пожарное тактическое формирование, создаваемое в установленном законом порядке для профилактики и тушения пожаров на территориях населенных пунктов и объектов, также имеющее постоянную организацию и однородный состав. Однако по отношению к пожарному караулу пожарная часть является организационно самостоятельной пожарной и административно-хозяйственной единицей,

содержащейся по установленным штатам. Основными структурными элементами пожарной части являются пожарные караулы.

Все организации являются не только группами, целенаправленными в своей деятельности и имеющими определенный набор взаимосвязанных целей, но и имеют общие для всех целей организаций характеристики, к которым относятся:

- преобразование ресурсов;
- зависимость от внешней среды;
- горизонтальное разделение труда;
- вертикальное разделение труда;
- необходимость управления.

Основные ресурсы, используемые организацией – это люди (человеческие ресурсы), техника, финансы, материалы, информация и технологии.

1.6.2. Пожарное подразделение как социотехническая система

Всякий коллектив пожарной охраны (организацию) можно определить как организационную сложную систему, состоящую из подсистем (элементов). Первичная организация состоит из отдельных членов коллектива, и представляет собой подсистему (элемент), входящую в состав более крупного подразделения (рис. 1.5).

Если компонентами подобных организаций, кроме людей, является техника, то подобные системы принято называть *социотехническими системами*.

Организационные социотехнические системы в обязательном порядке являются открытыми, так как находятся в постоянной взаимосвязи с внешней средой – любая организация нуждается в постоянном получении из внешней среды ресурсов для своего функционирования, а также отвечает на запросы внешней среды результатами своей деятельности.

В упрощенном виде каждая открытая, организационная, социотехническая система может быть представлена в виде некоего организма, имеющего на своем входе поступающие ресурсы (люди, техника, материальные и денежные средства) и информацию о задачах и состоянии внешней среды, а на выходе – результаты деятельности.

Исходя из того, что подразделение (организация) – это группа людей, деятельность которых сознательно координируется для достижения общей цели, с этой точки зрения подразделение можно рассматривать как средство достижения цели, позволяющее людям коллективно выполнить то, что невозможно выполнить индивидуально.

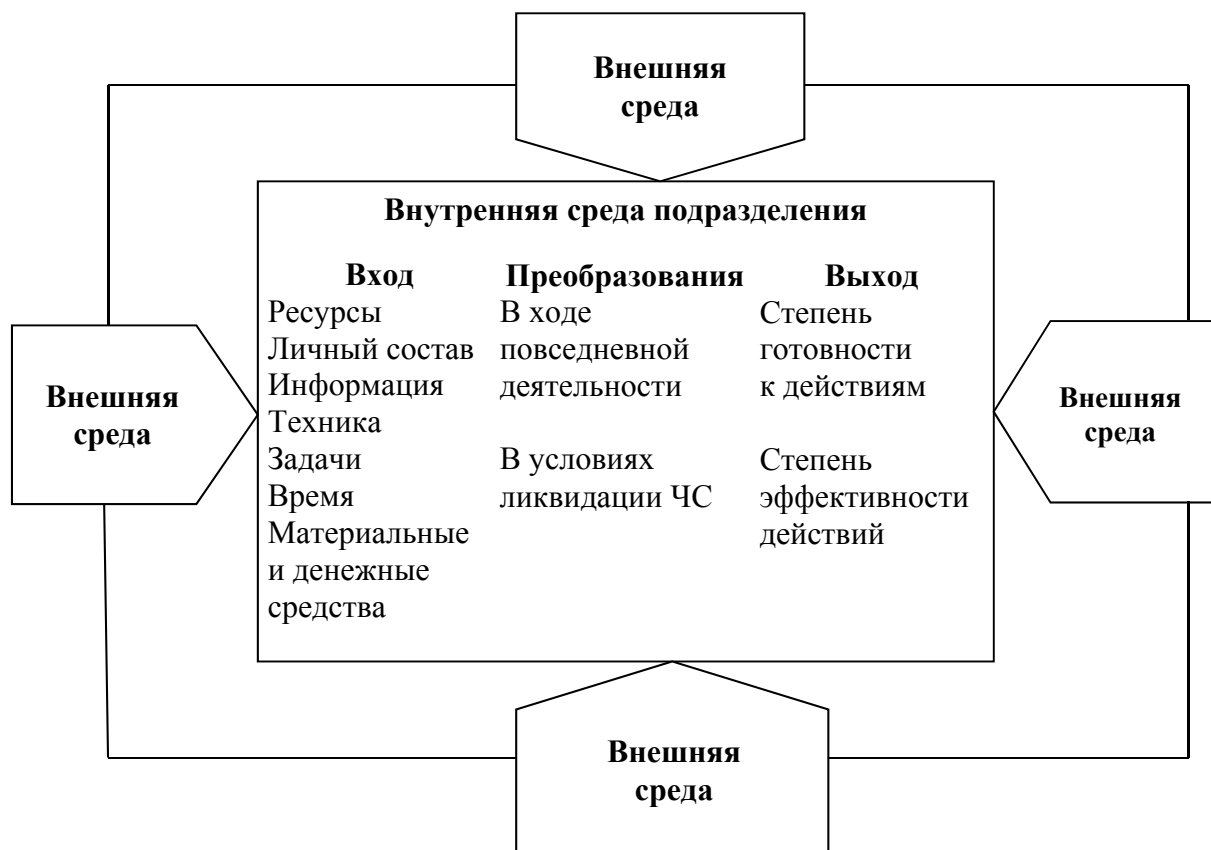


Рис. 1.5. Элементы управления

Таким образом, любую организацию в пожарной охране, в частности подразделение, можно представить как сложную открытую организационную социотехническую организацию, производящую преобразование ресурсов в интересах достижения и поддержания установленного уровня готовности к действиям по предназначению или необходимой эффективности действий.

Рассмотрим наиболее существенные внутренние переменные организации, части организационной системы, отличные от внешнего окружения. Цель изучения заключается в том, чтобы понять основные характеристики ключевых переменных как частей целого, их роль в обеспечении эффективного функционирования подразделения.

Основные переменные в самой организации (подразделении), которые требуют внимания руководителя (начальника), – это цель (цели), задачи, структура, технология и люди.

1.6.3. Цель функционирования пожарного подразделения

Цель – это конкретное состояние или конкретный желаемый результат, которого стремится добиться организация. В процессе планирования руководитель разрабатывает единую (главную) и частные цели и доводит их до членов организации. Это мощный механизм координирования, потому что

дает возможность членам организации знать, к чему они должны стремиться. Ориентация, определяемая целями, пронизывает все решения руководства.

Цель функционирования пожарного подразделения есть достижение им такого состояния, которое характеризуется заданными критериями готовности к действиям по предназначению, и пребывание в таком состоянии в течение заданного отрезка времени. Поддержание пожарного подразделения в установленной степени готовности необходимо для того, чтобы обеспечить:

- дежурной смене – способность немедленно приступить к тушению пожара;
- резервным силам – переход за установленное время к более высокой степени готовности, позволяющей организованно приступить к тушению пожара.

Следовательно, основными направлениями в работе начальника пожарного подразделения по поддержанию его в необходимой степени готовности к действиям по предназначению является подготовка:

- личного состава;
- пожарной техники и вооружения;
- начальников (руководителей) подчиненных подразделений.

1.6.4. Структура и задачи подразделения

Любая формальная организация (подразделение), учитывая горизонтальное и вертикальное разделение труда, состоит из нескольких уровней управления (руководителей различного уровня иерархии) и пожарных формирований различного назначения (пожарный отряд – из пожарных частей, пожарная часть – из караулов, караул – из расчетов и отделений).

Еще одним направлением разделения труда в организации, в том числе и пожарной, является формулирование задач.

Задача – это предписанная деятельность или часть общего объема деятельности, которая должна быть выполнена заранее установленным способом в установленные сроки. С технической точки зрения задачи предписываются не лично члену организации, а его должности. На основе решения о структуре каждая должность включает ряд задач, которые рассматриваются как необходимый вклад в достижение целей подразделения. Считается, что если задача выполняется таким образом и в такие сроки, как это предписано, то подразделение будет функционировать успешно.

Задачи в организации традиционно делятся на три категории:

- работа с людьми;
- работа с предметами (машинами, оборудованием, инструментами, сырьем);
- работа с информацией.

В зависимости от нахождения на том или ином уровне управления характер работ (решаемых задач) должен меняться, исходя из принципа – низшие уровни исполняют поставленные задачи, высшие уровни определяют и ставят задачи и управляют (руководят) их исполнением. Например, в подразделении работа рядовых пожарных состоит в основном из работы с техникой и в минимальных объемах с информацией (задачи и отчетность, учебная информация); работа сержантов и прапорщиков в основном состоит из работы с людьми и техникой, а с информацией – в меру необходимости для руководства подчиненными (получение и постановка задач и отчетность, получение и передача учебной информации); работа же начальника пожарной части, начальника караула (дежурной смены) в основном состоит из работы с информацией (получение и обработка общей административно-хозяйственной информации, получение и постановка задач, отчетность, получение и передача учебной информации) и людьми, а с техникой – в меру необходимости (организовать и обеспечить ее правильное содержание, использование и применение).

Два других важных момента в работе – это частота повторения данной задачи и время, необходимое для ее выполнения. Если говорить об управленческой деятельности, то можно отметить, что задачи управления менее монотонны, менее повторяемы, а время выполнения каждого вида управленческой задачи увеличивается по мере перехода от низшего к высшему уровню управления.

1.6.5. Люди в организации

Говоря о функционировании подразделения, очень важно помнить, что и подразделение в целом, и руководители (начальники) всех степеней, и подчиненные – это, прежде всего, группы людей. Если руководитель не признает, что каждый подчиненный представляет собой личность с ее неповторимыми переживаниями и запросами, способность подразделения решать поставленные задачи будет под угрозой. Люди являются центральным фактором в любой модели управления, так как руководитель достигает целей подразделения через других подчиненных людей. Существуют следующие аспекты человеческой переменной: поведение отдельных людей, поведение людей в группах, характер поведения руководителя, функционирование руководителя в роли лидера и его влияние на поведение отдельных людей и групп. Понимание и управление человеческой переменной очень сложно. Это обусловлено тем, что поведение человека в обществе и в процессе служебной деятельности является следствием сложного сочетания индивидуальных характеристик и внешней среды (рис. 1.6).

Нет в мире двух людей, у которых было бы одинаковое сочетание характеристик, следовательно, вероятность того, что два человека в одной и той же ситуации будут вести себя одинаково, практически равна нулю.

Больше всего люди отличаются индивидуальными способностями. Задача руководителя (начальника) подразделения – учитывать различия в способностях при решении вопроса, какую должность и какие задачи будет решать конкретный подчиненный, а также расширять соответствующие способности путем обучения. Если руководитель сумеет правильно оценить предрасположенность подчиненного к определенному виду деятельности, расходы и время, затраченные на обучение, не будут потрачены впустую.



Рис. 1.6. Факторы, влияющие на индивидуальное поведение и успешность деятельности

Основываясь на прошлом опыте и оценке текущей ситуации, люди формируют ожидания относительно результатов своего поведения. Если подчиненные не ожидают, что поведение, которого ждет от них подразделение, приведет к достижению ожидаемых целей или удовлетворению личных потребностей, они, вероятно, не будут работать эффективно.

Если руководитель хочет, чтобы подчиненные стремились к достижению цели подразделения, он не может ограничиться лишь созданием условий, поощряющих подчиненных на эту деятельность. Руководитель должен также сообщить подчиненным, что желаемое поведение приведет к удовлетворению их индивидуальных потребностей. До тех пор, пока подчиненные не воспримут слова руководителя и не поверят ему, они не достигнут ожидаемых целей.

1.6.6. Технологии в управлении организацией

Технология – совокупность методов, процессов и материалов, используемых в какой-либо отрасли деятельности. Сущность реализации технологии состоит в пооперационном осуществлении деятельности. Операции разрабатываются предварительно, сознательно и планомерно, на основе и с использованием научных знаний. При разработке учитывается специфика области, в которой осуществляется практическая деятельность.

Управленческая деятельность – одна из отраслей практической деятельности. Развитие управленческой мысли и практики в течение XX века, особенно второй его половины, способствовало формированию управленческих технологий, которые являются одним из проявлений социальных технологий, отражающих непосредственно управленческие процессы. Суть управленческой технологии, кратко говоря, состоит в системном соединении научного знания, управленческих потребностей и интересов общества, целей и функций управления силами пожарной охраны, возможностей и элементов управленческой деятельности в этой сфере. Она расчленяется на последовательно взаимосвязанные процедуры и операции, которые выполняются более или менее однозначно и имеют целью достижение высокой эффективности. Под процедурой понимается набор действий (операций), с помощью которых осуществляется тот или иной основной процесс (фаза, этап), выражающий суть данной технологии. Операция является непосредственно практическим актом решения определенной задачи в рамках соответствующей процедуры управления. *Операция* – это однородная, логически неделимая часть процесса управления, направленная на достижение определенной цели, она выполняется одним или несколькими исполнителями.

Следует вместе с тем понимать, что распределение, специализация, сочленение, интеграция различных проявлений (элементов) управленческой деятельности представляют собой только часть, в какой-то мере формализованную, управленческих технологий. Если этим ограничиться, то будет мало пользы от управленческих технологий. Становление управленческих технологий есть следствие усиления системности управления в области обеспечения пожарной безопасности. Ее смысл заключается в обязательном (принудительном) массовом использовании в управленческой деятельности в пожарной охране лучших передовых достижений науки, искусства и опыта управления в других сферах деятельности. Поэтому в качестве управленческой технологии в управлении силами пожарной охраны стоит рассматривать лишь ту организацию управленческой деятельности, которую отличают рациональность и эффективность.

Авторы многих исследований закономерно ставят вопрос о том, что нужны не просто социальные технологии управления, а именно инновационные, связывающие современные научные знания, практический опыт

и творческий потенциал людей в искомую систему (логические и оптимальные действия), использование элементов и детерминантов которой непременно приводит к высоким результатам.

Освоение управленческих технологий начинается с типологизации управленческих ситуаций, поскольку их основные виды предполагают адекватные им формы и методы управленческой деятельности. Анализ состояния и поведения управляемых объектов, находящихся в ведении того или иного органа управления силами пожарной охраны (их подсистемы), открывает возможность такой работы. Это простые, понятные и адекватные описания повторяющихся (ординарных), проблемных и экстремальных ситуаций, типовые (заранее смоделированные) управленческие решения и действия по ним; наборы модулей ресурсов, процедур и операций, применяемых при реализации последних. В зависимости от специфики органов управления и управляемых объектов выделяют различные *виды управленческих технологий*: диагностирование, проектирование и реформирование соответствующих подсистем; информационные, внедренческие и обучающие технологии; по уровням управления – центрального, регионального, территориального и местного управления; разрешение социальных конфликтов (конфликтология), инновационное развитие управляющих компонентов и др.

Существует несколько аспектов управленческой деятельности в управлении силами пожарной охраны, где в современных условиях внедрение управленческих технологий крайне актуально. Прежде всего, это процессы *прогнозирования, программирования, оценки и отслеживания* изменения состояний оперативной пожарной обстановки. Нельзя же управлять, если нет исходных данных для этого.

Обо всем, что происходит в границах территории ответственности, тоже необходимо иметь своевременную, достоверную и полную информацию. Технология деятельности в этом направлении включает в себя: установление общих, унифицированных показателей пожарных рисков, адекватно характеризующих состояние защищаемых территорий и объектов; обеспечение должной согласованности, логики в систематизации таких показателей, чтобы они в целом давали реальную картину пожарной обстановки (как текущей, так и в развитии); создание организационных и технических условий для оперативной и точной передачи нужной информации через все структурные подсистемы, звенья и их подразделения, вовлеченные в указанные процессы; применение идентичных методов, процедур и операций анализа и характеристики изучаемых и программируемых объектов; использование тождественных форм фиксации информационных материалов и другие моменты, свойственные рассматриваемому аспекту управления силами пожарной охраны.

Актуально использование управленческих технологий в практике программирования и планирования комплексного развития системы обеспечения пожарной безопасности территории и структуры сил пожарной безопасности. Без таких технологий в условиях значительной самостоятельности разных органов управления на территориальном и муниципальном уровнях, органов управления сил пожарной охраны различной ведомственной принадлежности и форм собственности, сосредоточения основных финансово-экономических и материальных ресурсов в основном в руках предпринимательских структур, включения множества управляемых объектов в решение соответствующих проблем нельзя сделать ничего серьезного. Нужны единые сроки и методики разработки предполагаемых мероприятий в формированиях, организациях и учреждениях сил пожарной охраны, идентичные формы и показатели программных и плановых документов, взаимосвязанный, согласованный порядок прохождения и утверждения программ и планов, приемлемые процедуры рассмотрения спорных вопросов, определенные механизмы взаимоконтроля и т. д.

Современная общественная практика свидетельствует о развитии целевых программ, разрабатываемых и реализуемых на различных уровнях – от общегосударственного до местного. Она также требует адекватных управленческих технологий, способных придать деятельности в данном направлении должную организованность, необходимую регламентацию и эффективность.

В рамках всей системы обеспечения пожарной безопасности принимается и действует очень много управленческих решений как текущего, оперативного, так и перспективного, нормативного и стратегического характера. Почти всем должностным лицам приходится постоянно обосновывать различные варианты решений, изыскивать альтернативы ресурсного обеспечения и временной реализации, согласовывать различные решения (и их положения) между собой, активно анализировать ход выполнения одних решений и учитывать его результаты при подготовке других, подводить итоги реализации, решений и снимать их с контроля, заниматься другими вопросами в этой объемной и ответственной сфере управленческой деятельности. Здесь нужны научно обоснованные *технологии подготовки, принятия и реализации управленческих решений*, начиная с унифицированного языка и кончая графическими формами конкретных документов. Все должно быть четко, ясно, последовательно и понятно как для тех, кто принимает решения, так и для исполнителей.

Слабым местом в управлении силами пожарной охраны остаются *технологии контроля*, связанные с непрерывным наблюдением над управляемыми процессами, их изучением, измерением и сравнением, объективным соотношением их с управленческими моделями, выраженными

в решениях, их нормах и требованиях. В этом аспекте большой интерес представляют технологии обратных связей, обеспечивающие достоверное отражение результатов управляющих воздействий.

Столь же значимыми являются и *технологии организационных форм управленческой деятельности*, ведь их результативность определяется несколькими условиями: административно-правовыми, связанными с компетенцией соответствующего мероприятия (каковы его возможности), организационно-функциональными, выражающимися в характере его подготовки и порядке проведения (готово ли оно и использованы ли его возможности), социально-психологическими (заинтересованность участников в данном мероприятии), физиологическими (самочувствие участников, их способность выдавать и усваивать информацию), техническими (обеспеченность средствами записи и фиксации информации) и т. д. Все это должно быть сведено в одну систему – организационную технологию, в частности, позволяющую получать желаемый интеллектуальный управленческий продукт.

Управленческие технологии – это целое направление теоретических поисков и практических экспериментов. Их выдвижение на повестку дня вызвано объективным усложнением и удорожанием процессов управления во всех государственных сферах, в том числе и в области обеспечения пожарной безопасности, и одновременно усилением их роли (значения) во всех сферах жизнедеятельности общества. Сегодня и в прогнозируемом будущем невозможно упорядочить управленческую деятельность и в целом систему управления силами пожарной охраны без разработки и освоения управленческих технологий по всем важнейшим аспектам организации и функционирования сил пожарной охраны. Причем речь идет не о придании новых наименований старым бюрократическим процедурам и операциям, не о простом наполнении рабочих мест персонала органа управления современными электронными средствами, а о качественно новом осмыслении и реформировании определяющих проявлений управления в сфере обеспечения пожарной безопасности страны. Управленческие технологии, если они реально состоятся, должны вызвать глубокие преобразования во всем, что относится к данному системному общественному явлению. Помочь в этом может знание и владение методологическими основами оценки эффективности управления силами пожарной охраны.

1.7. Структура пожарной организационной системы

При рассмотрении свойств организации было определено, что формальные организации состоят из нескольких уровней управления, что определяется вертикальным разделением труда и некоторого числа подразделений и должностных лиц, выполняющих обязанности в различных

функциональных областях, что обусловлено горизонтальным разделением труда. Таким образом, структура пожарной организационной системы – логическое взаимоотношение уровней управления и функциональных областей, построенных в такой форме, которая позволяет наиболее эффективно достичь целей пожарной организации и отражает наиболее существенные взаимоотношения между различными элементами и подсистемами, входящими в ее состав.

Структура подразделения и распределение обязанностей между личным составом подразделения и структурными подразделениями, входящими в его состав, определяет цель функционирования любой пожарно-организационной системы и вытекающие из нее задачи. Таким образом, структура подразделения должна соответствовать задачам поддержания постоянной готовности к действиям по предназначению и другим задачам, решаемым пожарным подразделением в повседневной деятельности. При этом следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О пожарной безопасности» часть персонала федеральной противопожарной службы ГПС МЧС России относится к категории военнослужащих, на которых распространяются положения о прохождении службы в Вооруженных Силах и органах внутренних дел РФ, что позволяет рассматривать некоторые пожарно-организационные системы ГПС МЧС России как государственные военизированные организации.

В любой организационной системе элементы (звенья) самого нижнего уровня определяются как элементы объекта управления, а каждое звено, имеющее в отношении себя и нижний и верхний уровни, рассматриваются как субъект и объект управления соответственно, с присущими им органами управления. В этой связи противопожарные организационные системы можно квалифицировать как *одноуровневые*, так и *многоуровневые системы*.

Многоуровневые противопожарные организационные системы являются наиболее сложными и могут иметь разнообразный вид. Основные их типы рассмотрим ниже.

К простейшим многоуровневым системам в пожарной охране относятся линейные структуры. Само название этой структуры говорит о том, что взаимоотношения между субъектом и объектом или их органами управления носят линейный характер (рис. 1.7). Эта структура позволяет четко распределить обязанности и полномочия между самым верхним и самым нижним уровнями (звеньями) организационной системы.

Линейной структуре присущи следующие преимущества:

- наибольшие возможности для реализации принципа единоначалия;
- минимальная вероятность получения подчиненными противоречивых указаний;
- относительная простота контроля деятельности подчиненных.

К недостаткам такой системы можно отнести ее многоступенчатость, которая повышает вероятность искажения информации в процессе управления и, как следствие, влечет снижение эффективности управления организацией (подразделением) в целом.

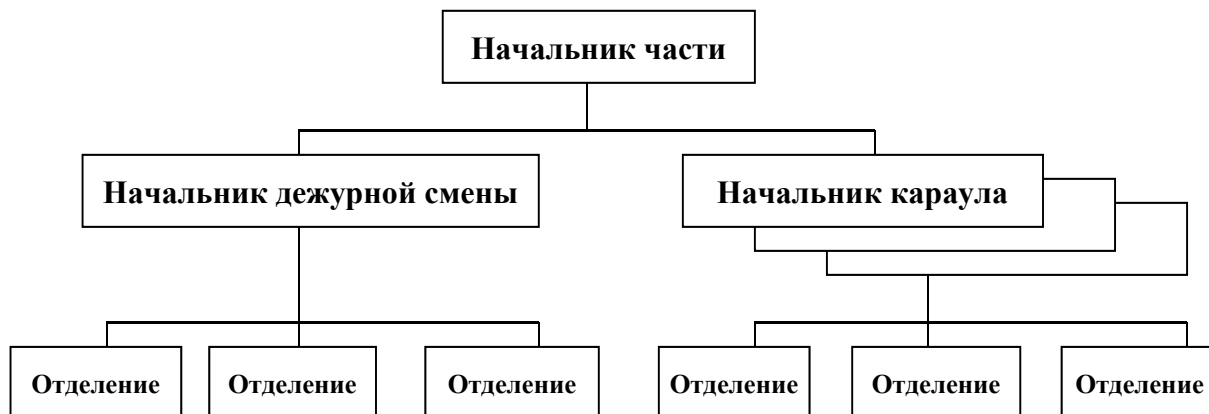


Рис. 1.7. Линейная структура организационной системы в пожарной охране

Однако при такой структуре каждый руководитель должен охватывать все стороны деятельности объектов управления, поэтому от него требуется наличие знаний и навыков, присущих каждому звену и уровню данной организационной (пожарной) системы, что при возрастании масштабов или сложности решаемых задач становится проблематичным, а на определенном этапе – просто невозможным.

В управлении организационными системами структуры подобного типа применяются, как правило, только для подразделений низших уровней (в пожарной охране это пожарная часть, караул, отделение) или в простых структурных подразделениях органов управления (служба, отдел или отделение штаба и пр.).

Линейно-штабная структура при условной схожести с описанной выше линейной структурой управления дополнительно включает в себя специализированное промежуточное звено управления – штаб (аппарат управления), который координирует деятельность линейных руководителей и функциональных органов управления (рис. 1.8).

Линейно-штабная структура управления в современной пожарной охране достаточно распространена и в различных модификациях (в том числе в сочетании с функциональной) реализована почти во всех формированиях, начиная от пожарного отряда и выше.

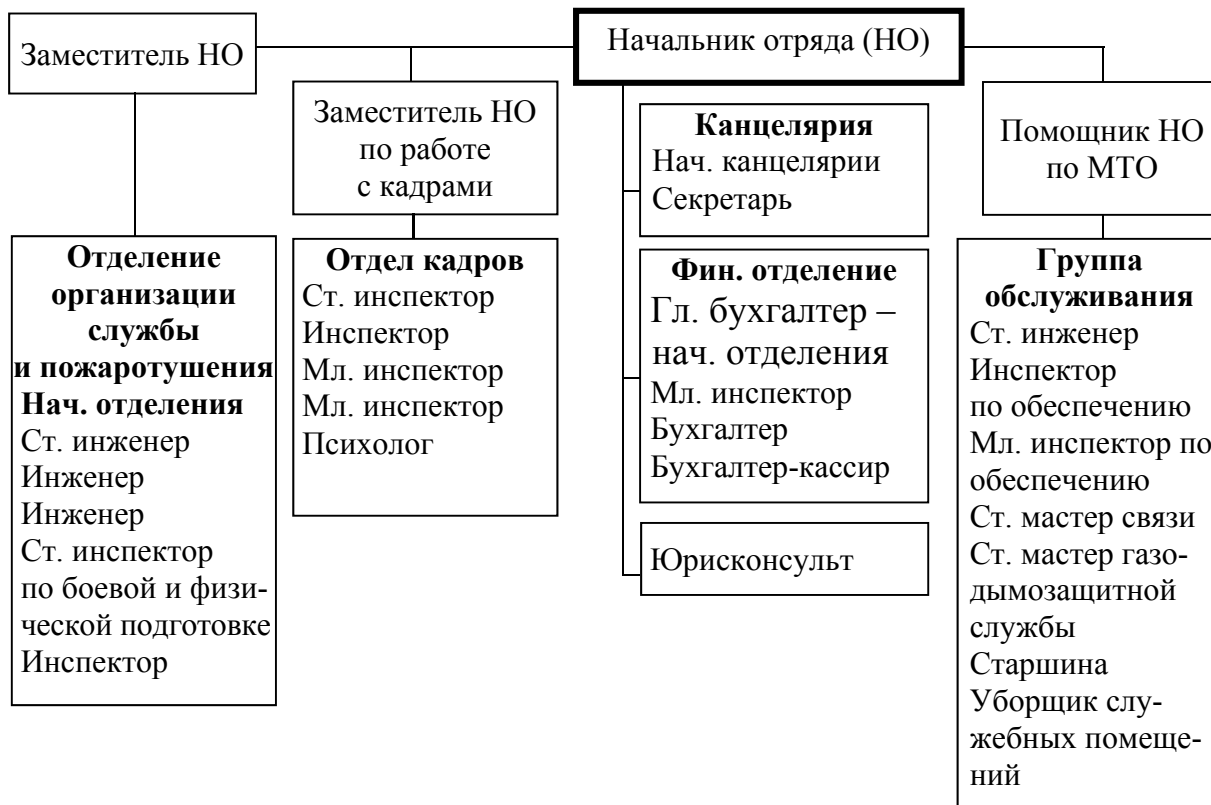


Рис. 1.8. Линейно-штабная структура системы управления

1.8. Особенности организационных систем пожарной охраны

Кроме общих для всех организационных систем признаков, свойств и характеристик, у различных организационных систем, в том числе и в пожарной охране, существует совокупность особенностей. Их множество, но выделить и рассмотреть целесообразно только те, которые в наибольшей степени влияют на характер и содержание деятельности руководителя (начальника) организации такого типа. Таких особенностей пять.

Первая особенность. Государственная противопожарная служба, не являясь военизированной организацией, в то же время имеет ряд особенностей, присущих таким организациям, – организацию деятельности на основании единых требований и регламентов, закрепленных в положениях, имеющих силу устава, единую форму одежды и специальные знаки различия – погоны, эмблемы, нарукавные знаки и нашивки. Она одна из тех государственных институтов, которые формируют государство. Эта особенность обуславливает особые требования к людям, человеческому фактору организаций такого типа. «Эти люди должны быть проникнуты национальной идеей и национальными интересами» [18].

Воспитывать рядовой и начальствующий состав пожарной охраны в этом направлении – одна из важнейших функций руководителей в пожарной охране.

Вторая особенность – ярко выраженный иерархический характер таких организаций, наивысшая степень централизации управления.

Единоначалие, будучи важным принципом любого управления, в пожарной охране является одним из основных принципов строительства системы обеспечения пожарной безопасности. Оно заключается в том, что наряду с предоставлением руководителям (начальникам) широких властных полномочий и прав на них возлагается персональная ответственность за результаты деятельности подчиненных. Отдав приказ (распоряжение), руководитель (начальник) отвечает за его исполнение наряду с исполнителем. При этом вместе с ним определенную часть ответственности несет и старший руководитель, утвердивший решение, на основе которого были отданы эти приказы или распоряжения. В этом заключается не только сила, но и высокая ответственность руководителя перед государством.

В организации с высокой степенью централизации власти руководителям сложнее принимать решения, они должны считаться со множеством ограничений. И вместе с тем управленческие ошибки руководителей (начальников) в пожарной охране могут иметь, именно в силу высокой степени централизации управления, более тяжелые негативные последствия, чем ошибки руководителей в других системах.

Третья особенность заключена в системе комплектования личного состава. Исходя из существующей ныне системы комплектования в подразделениях и формированиях пожарной охраны, существует высокая текучесть кадров, которая даже в благоприятных условиях в течение года может достигать до 20 %. Эта особенность в совокупности с первой обуславливает особое место человеческого фактора в управленческой деятельности руководителей пожарной охраны.

Непрерывное обновление личного состава требует от них особого внимания к его обучению и воспитанию, к работе по формированию и созданию коллективов подразделений пожарной охраны, особенно в звене караул – пожарная часть.

Четвертая особенность – высокая степень технического оснащения. Формирования пожарной охраны насыщены разнообразным пожарным оборудованием и техникой, средствами управления и связи, которые созданы с учетом современных технологий.

Эта особенность требует глубоких инженерных знаний и технической подготовки и накладывает особый технологический отпечаток на весь процесс управления. Система эксплуатации пожарной техники и оборудования, технического обслуживания всех ее видов лежит в основе построения управленческого процесса и наряду с другими факторами во многом определяет его конкретное содержание.

Пятая особенность показывает не только отличие противопожарной организационной системы от других, но и разницу в ее деятельности и управлении в интервалах между чрезвычайными ситуациями. Это особая цикличность управления повседневной деятельностью подразделений пожарной охраны. Как уже известно, циклом управления называется логическая последовательность управленческих действий, направленных на выполнение одной или совокупности взаимосвязанных задач, объединенных общей целью.

В условиях чрезвычайных ситуаций при ликвидации пожаров циклы управления связаны с задачами в рамках тушения одного или одновременно нескольких пожаров. Они могут иметь самое разнообразное распределение по времени.

В повседневной же деятельности вне условий чрезвычайной ситуации циклы управления связаны с совокупностью задач, поставленных на год, квартал, месяц, неделю или с внезапно возникшей задачей, не связанной с действиями по ликвидации пожара или с выполнением важного мероприятия по поддержанию необходимой степени готовности к действиям по предназначению.

Эти периодические циклы обуславливают общую структуру процесса в повседневной деятельности в период между чрезвычайными ситуациями.

Перечисленные особенности организационной системы пожарной охраны во многом определяют характер и содержание управления ею в любых условиях.

Оглавление

Введение	3
Раздел 1. Система обеспечения пожарной безопасности	4
Глава 1. Системный подход и организация системы обеспечения пожарной безопасности	4
1.1. О системном подходе	4
1.2. Система обеспечения пожарной безопасности как совокупность элементов, обеспечивающих ее деятельность	8
1.3. Организация деятельности системы обеспечения пожарной безопасности	10
1.4. Сущность и основное содержание организации системы обеспечения пожарной безопасности	13
1.5. Содержание работы руководителя при организации системы обеспечения пожарной безопасности	14
1.6. Формирования пожарной охраны как организационные системы	17
1.6.1. Пожарное подразделение как организационная система	18
1.6.2. Пожарное подразделение как социотехническая система	20
1.6.3. Цель функционирования пожарного подразделения	21
1.6.4. Структура и задачи подразделения	22
1.6.5. Люди в организации	23
1.6.6. Технологии в управлении организацией	25
1.7. Структура пожарной организационной системы	28
1.8. Особенности организационных систем пожарной охраны	31
Глава 2. Пожарная охрана	34
2.1. Правовые основы организации пожарной охраны в России	34
2.2. Виды пожарной охраны	35
2.2.1. Государственная противопожарная служба	36
2.2.1.1. Государственная противопожарная служба как совокупность управленческих структур	36
2.2.1.2. Основное содержание элементов структуры ГПС	39
2.2.1.3. Федеральная противопожарная служба	43
2.2.1.4. Противопожарная служба субъектов Российской Федерации	49
2.2.2. Муниципальная пожарная охрана	56
2.2.3. Ведомственная пожарная охрана	61
2.2.4. Частная пожарная охрана	62
2.2.5. Добровольная пожарная охрана	62
2.2.5.1. Порядок создания добровольной пожарной охраны	64
2.2.5.2. Всероссийское добровольное пожарное общество	68
2.2.5.3. Перспективы развития добровольной пожарной охраны в Российской Федерации	69
Глава 3. Организация предупреждения пожарной опасности	71
3.1. Основы предупреждения пожарной опасности	71
3.2. Организация и осуществление деятельности по предупреждению пожарной опасности	74
3.3. Особенности обеспечения пожарной безопасности за рубежом	89
3.3.1. Система пожарной безопасности на муниципальном уровне	89

Раздел 2. Организация управления в Государственной противопожарной службе	93
Глава 4. Сущность и методы управления в ГПС	93
4.1. Сущность и содержание управления.....	93
4.2. Законы, принципы и методы управления в ГПС	94
4.2.1. Законы управления.....	94
4.2.2. Принципы управления в Государственной противопожарной службе	97
4.2.3. Методы управления	101
4.2.4. Статистика в управлении обеспечением пожарной безопасности.....	106
4.2.4.1. Основные разделы статистики пожарной безопасности	111
4.2.4.2. Международные статистические организации	113
Глава 5. Прогнозирование и планирование	114
5.1. Прогнозирование в организации деятельности Государственной противопожарной службы	114
5.2. Планирование деятельности Государственной противопожарной службы	117
Глава 6. Организационное проектирование	124
6.1. Основное содержание организационного проектирования	124
6.2. Трудности при организационном проектировании	132
6.3. Проблемы диагностирования.....	134
Глава 7. Основы управления пожарными рисками	146
7.1. Методологическая основа анализа и управления риском.....	146
7.2. Социально-экономическая сущность пожарной опасности и пожарного риска	149
7.3. Пожарные риски и их нормативные значения	152
7.4. Обеспечение пожарной безопасности объекта защиты и управление пожарным риском	154
Глава 8. Информационное обеспечение процесса управления	160
8.1. Информация в процессе управления.....	160
8.1.1. Сущность, роль и классификация информации	160
8.1.2. Информационные процессы в системе управления.....	162
8.2. Основы первичной обработки статистических данных	166
8.2.1. Сущность и этапы проведения статистического исследования	166
8.2.2. Сбор и сводка статистических данных	168
8.2.3. Группировка статистических данных	170
8.2.4. Табличное и графическое представление сгруппированных данных.....	172
8.2.5. Меры положения и рассеяния массива статистических данных.....	177
8.3. Исследование статистических закономерностей.....	181
8.3.1. Корреляционный анализ.....	181
8.3.2. Регрессионный анализ	183
8.4. Исследование динамики изменения характеристик	187
8.4.1. Анализ изменчивости ряда динамики	187
8.4.2. Выявление тенденции развития ряда динамики	191

Глава 9. Моделирование организационно-управленческих ситуаций	
в пожарной охране	196
9.1. Сущность математического моделирования	
организационно-управленческих ситуаций	196
9.1.1. Концепция пожарной обстановки в городе и ее системное	
описание	196
9.1.2. Принцип адаптивности управления и его реализация	
в организационно-управленческой деятельности пожарной	
охраны	202
9.1.3. Исследование и анализ организационно-управленческих	
ситуаций с помощью метода математического моделирования	204
9.2. Математическое моделирование процессов поступления	
и обслуживания вызовов пожарных подразделений в городе	208
9.2.1. Математическое моделирование процесса поступления	
вызовов пожарных подразделений в городе	208
9.2.2. Математическое моделирование временных характеристик	
процесса обслуживания вызовов пожарными подразделениями	223
9.3. Математические модели организационно-управленческих ситуаций	
в оперативной деятельности пожарной охраны в городе	229
9.3.1. Формализованное описание процесса функционирования	
пожарных подразделений по обслуживанию вызовов в городе	229
9.3.2. Математическая модель для оценки потребности	
в одновременном обслуживании нескольких вызовов	
пожарными подразделениями в городе	235
9.3.3. Математическая модель для оценки требуемого количества	
оперативных отделений пожарной охраны для города	242
9.3.4. Математическая модель для оценки эффективности	
различных вариантов распределения оперативных отделений	
по пожарным частям в городе	252
Глава 10. Основы социологии управления в области обеспечения	
пожарной безопасности	259
10.1. Социология пожарной безопасности.	
Социальная организация: сущность и основные характеристики	260
10.2. Функции организации	265
Глава 11. Научная организация управленческого труда и документационное	
обеспечение управления в Государственной противопожарной	
службе	270
11.1. Основы научной организации управленческого труда	270
11.2. Организация делопроизводства в подразделениях МЧС	274
11.3. Регистрация поступающих документов	280
11.4. Порядок рассмотрения документов руководством территориального	
органа, организации МЧС России и доведения документов	
до исполнителей	282
11.5. Регистрация и отправка исходящих документов	283
11.6. Регистрация внутренних документов	285
11.7. Общие требования к оформлению документов	287
11.8. Представление проектов приказов и распоряжений на подпись	309
11.9. Контроль за исполнением документов	320

Глава 12. Контроль и оценка деятельности	323
12.1. Контроль	323
12.1.1. Контроль как функция управления	323
12.2. Организация и осуществление контроля	326
12.3. Методика оценки деятельности подразделения	330
12.3.1. Показатель состояния обстановки с пожарами и их последствиями	330
12.3.2. Показатель надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации	332
12.3.3. Показатель качества правоприменительной деятельности в субъекте Российской Федерации	334
12.3.4. Показатель эффективности деятельности должностного лица органа государственного пожарного надзора в субъекте РФ	336
Глава 13. Связи с общественностью в управлении пожарной безопасностью	340
13.1. Связи с общественностью. Понятие и функции	340
13.2. Правовые основы и общественное мнение как структурный элемент PR	343
13.3. Принципы организации связей с общественностью и рекламно-пропагандистской деятельности	344
13.4. Противопожарная пропаганда и связи с общественностью в кризисных (чрезвычайных) ситуациях	350
13.4.1. Система противопожарной пропаганды и рекламы	350
13.4.2. Эффективность радио и телевидения в информировании общественности	352
13.4.3. Наглядно-изобразительная и печатная противопожарная пропаганда	353
13.4.4. Особенности PR в кризисных ситуациях	357
13.5. Специальные мероприятия и музейная деятельность в системе МЧС России	362
13.6. Организационное построение подразделений по связям с общественностью	365
Глава 14. Система подготовки кадров в области обеспечения пожарной безопасности	368
Приложения	375
Литература	386

Учебное издание

**Рязанов Виктор Александрович, Соболев Николай Николаевич,
Семиков Владимир Леонтьевич, Попков Сергей Юрьевич,
Клепко Елена Альбертовна, Присяжнюк Николай Леонидович,
Орлова Ольга Николаевна, Измаилов Руслан Абдул-Хамитович,
Ломаева Татьяна Александровна, Сидоркин Владимир Александрович,
Морозов Владимир Иванович**

Организация и управление в области обеспечения пожарной безопасности

Учебное пособие

*Редактор З. А. Малаховская
Технический редактор Г. А. Габдулина
Корректор Н. В. Федькова*

Подписано в печать 22.06.2016. Формат 60×90^{1/16}.
Печ. л. 24,5. Уч.-изд. л. 17,8. Бумага офсетная.
Тираж 400 экз. Заказ 522

Академия ГПС МЧС России
129366, Москва, ул. Бориса Галушкина, 4