Мордовский Д. Г.
E-mail: d.g.mordovskiy@mail.ru
Данкова Ж. Ю. – канд. социол. наук, доцент
E-mail: zdankova@yandex.ru

Нормативно-правовые и организационно-технологические основания применения технологий мониторинга в деятельности оперативной дежурной смены МЧС России ГУ «НЦУКС МЧС России»

Актуальность темы исследования. В настоящее время повышение компетентности личного состава и улучшение показателей служебной деятельности неразрывно связано с внедрением технологий регулярного мониторинга их деятельности любой организации, в том числе это актуально и для и ГУ «НЦУКС МЧС России». Показательно, что применение мониторинга достаточно распространено в самых различных сферах жизнедеятельности человека, в том числе и в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В частности, существует налоговый мониторинг, мониторинг в системе образования, мониторинг оказания государственной социальной помощи, государственный мониторинг земель, государственный мониторинг водных объектов, осуществляется мониторинг и в рамках государственного контроля и надзора и т.д. [1-6]

По нашему мнению, существенными обстоятельствами для исследования вопроса внедрения технологии мониторинга в практическую работу структурных подразделений МЧС России являются такие как:

1. Значимость повышения качества принимаемых решений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

2. Необходимость принятия единой методики оценки результатов выполняемой работы в сфере деятельности органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.:

Примечательно, что вопросы внедрения мониторинга в различные аспекты деятельности МЧС России рассматриваются в научном сообществе достаточно давно, разработаны методические рекомендации их применения, идет их практическая реализация. Однако, предварительный анализ организации мониторинговой работы показал, что единого «механизма», предусматривающего непрерывное наблюдение за результатами деятельности личного состава оперативной дежурной смены МЧС России (далее – ОДС) и сравнение их *(результатов)* с нормативными показателями в настоящее время не сформировано. Данное несоответствие определено нами в качестве **проблемы** исследования.

Цель исследования заключается в исследовании возможностей для организации и проведения ***оценки результатов*** деятельности оперативной дежурной смены МЧС России на основе мониторинговых технологий.

Методы исследования – традиционный анализ документов, контент-анализ, обобщение.

Авторский анализ. Приступая к решению первой части исследовательской задачи, мы, на основе традиционный анализ ряда научных публикаций, характеризующих особенности мониторинга как технологии оценки, выявили наличие различных подходов к данному научному инструментарию. А именно, рассматривают мониторинг как инструмент

обеспечения: качества процесса, качество результата и качество применяемой контрольно-оценочного инструментария (методики).

Также установлено, что само понятие «мониторинг» не имеет точного однозначного толкования, так как область его применения крайне широка. Сложность определения понятия «мониторинг» также связана с применением его как в сфере науки, так и в сфере практики.

Учитывая специфику предметного поля настоящего исследования, мы в качестве базового определения ключевого понятия исследования определили следующее: *мониторинг* есть *система постоянного и непрерывного наблюдения* за явлениями и процессами, происходящими в *ходе реализации служебных задач* структурного подразделения в целом, и *исполнения функциональных обязанностей сотрудниками* ОДС, в частности. *Результаты* мониторинга являются *основанием для обоснования управленческих решений*.

На следующем этапе исследования мы провели анализ правового аспекта применения технологий мониторинга в деятельности органов государственной власти Российской Федерации и МЧС России. Для этого использовали метод традиционного анализа документов. Результаты работы представлены в таблице 1. Изучаемые нормативные документы распределены в убывающем порядке по уровню их приоритетности.

Таблица 1

Результаты применения традиционного анализа документов НПА

Наименование НПА	Общая характеристика	Авторский анализ
Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ [10]	Определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты населения и территорий от ЧС и ГО	Нормативный документ федерального уровня, регламентирующий деятельность РСЧС, органом управления (ГУ НЦУКС); Определяет единую государственную систему предупреждения и ликвидации ЧС (РСЧС), задачи РСЧС
Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ [7]	Обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах. Ст. 5.1 установлен порядок проведения мониторинга соответствия планов закупки и других объектов	Факт применения технологий мониторинга на государственном уровне. Можно заимствовать как образец в рамках применения в оценке деятельности ОДС МЧС России
«Налоговый кодекс Российской Федерации» (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ [8]	Устанавливает систему налогов и сборов, страховые взносы и принципы обложения страховыми взносами, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации. Статья 105.26. Общие положения о налоговом мониторинге	Отражает успешную практику применения технологий мониторинга на государственном уровне. Можно заимствовать как образец в рамках применения в оценке деятельности ОДС МЧС России

«Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ [9]	Устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации. Ст. 165 абз. 40 мониторинг качества финансового менеджмента.	Отражает успешную практику применения технологий мониторинга на государственном уровне. Можно заимствовать как образец в рамках применения в оценке деятельности ОДС МЧС России
Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов РФ» [1]	Утверждает перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности исполнительных органов субъектов РФ	Отражает потребность в оценке деятельности органов государственной власти, в том числе высших должностных лиц субъектов РФ. Возможно заимствование показателей для оценки результатов деятельности ОДС МЧС России
Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [2]	Определяет порядок осуществления мониторинга правоприменения в России	Отражает использование технологий мониторинга в сфере правоприменения. Допустимо заимствование как образца в рамках применения в оценке деятельности ОДС МЧС России
Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [3]	Определяет методику осуществления мониторинга правоприменения в России	Отражает использование технологий мониторинга в сфере правоприменения. Допустимо заимствование как образца в рамках применения в оценке деятельности ОДС МЧС России.
Приказ Минфина России от 14.11.2019 г. № 1031 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению мониторинга качества финансового менеджмента» [4]	Утверждает Методические рекомендации по проведению мониторинга качества финансового менеджмента	Факт применения технологий мониторинга на государственном уровне. Можно заимствовать как образец в рамках применения в оценке деятельности ОДС МЧС России
Приказ Минфина России от 18.06.2020 г. № 112н «Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента» [5]	Определяет правила проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента	Факт применения технологий мониторинга на государственном уровне. Можно заимствовать как образец в рамках применения в оценке деятельности ОДС МЧС России

Положение об организации оперативного дежурства в органе повседневного управления на федеральном уровне от 22.12.2021 г. [14]	Определяет порядок организации оперативного дежурства ОДС МЧС России в системе МЧС России	Является основным нормативным документом, регламентирующим объект исследования

Данные таблицы 1 подтверждают сделанный авторами вывод на основе изучения научных публикаций: на практике достаточно активно применяются различные варианты мониторинга. При этом подобного рода деятельность имеет нормативное и методическое обеспечение.

Далее нами рассмотрена нормативно-правовая документация, которая регламентирует непосредственно организацию оперативного дежурства в системе МЧС России (см. Табл. 2).

Таблица 2

Результаты традиционного анализа документов ОДС

№ п/п	Наименование НПА	Характеристика содержания
1	Приказ МЧС России от 23.12.2019 г. № 763 [17]	Определены общие положения контроля качества несения оперативного дежурства в отношении ОДС ГУ МЧС России по субъектам РФ, в отношении ОДС МЧС России ежесуточный контроль не регламентирован. Отсутствует применение технологий мониторинга.
2	Положение ГУ НЦУКС, утвержденное приказом МЧС России от 14.12.2020 г. № 950 [18]	Отражена краткая структура подразделения, его задачи, функции и полномочия. Сведения и закрепленные нормы об опыте или требованиях применения и использования технологий мониторинга отсутствуют, оценка результатов деятельности должностных лиц ОДС МЧС России не регламентирована.
3	Положение об организации ОД в органе повседневного управления на федеральном уровне, утвержденное начальником ГУ НЦУКС 22.12.2021 г. [19]	Регламентирован порядок действий, задачи и полномочия ОДС МЧС России, установлены критерии оценки деятельности специалистов ОДС МЧС России. Однако отсутствуют нормы и методика проведения оценки, не определен круг должностных лиц, осуществляющих оценку.

Как следует из результатов таблицы 2, ни в одном из исследуемых документов технологии мониторинга не закреплены и даже не упоминаются в качестве потенциально возможных для применения (подробный анализ содержания вышеназванной документации ОДС представлен в выпускной квалификационной работе одного из авторов статьи – Мордовского Д.Г.). Исключение составляет Положение об организации оперативного дежурства, где установлены критерии оценки деятельности специалистов ОДС МЧС России. Однако методика проведения такой оценки, предполагающей выделение показателей, индикаторов, методов и алгоритмов оценки, не определена.

С целью уточнения степени описания и закрепления организационных и правовых аспектов процесса применения мониторинга в практической деятельности был проведен контент-анализ ряда документов. Результаты проведенной работы представлены в таблице 3.

Таблица 3

Результаты контент-анализа нормативных и регламентационных документов

Смысловые единицы	Указ Президента № 657	ФЗ № 223	Постановление Правительства № 694	Приказ Минфина РФ № 1031	Положение об организации оперативного дежурства
	Частота совпадений				
Мониторинг	0,001 %	0,002 %	**0,067 %**	0,026 %	0 %
Контроль	0,001 %	0,001 %	**0,019** %	0,013 %	0,009 %
Показатели оценки	0,002 %	0,001 %	0,008 %	0,009 %	0,015 %
Качество	0 %	0 %	0,004 %	**0,094 %**	0,007 %
Эффективность	0 %	0 %	0 %	0,007 %	0,003 %
Результативность	0 %	0 %	0,005 %	0,003 %	0,002 %
Должностные обязанности	0 %	0 %	0 %	0 %	0,38 %
Полномочия	0,001 %	0,002 %	0 %	0,006 %	0,21 %
Методика оценки	0,002 %	0,003 %	**0,086 %**	**0,043 %**	0,014 %

Сводная таблица контент-анализа (таблица 3) наглядно отражает в единичные упоминания отдельных единиц анализа в содержании исследуемых документов. В частности, чаще всего встречаются смысловые такие параметры как « мониторинг» (0,067 %), «качество» (0,094 %), «методика оценки» (0,129 %). Такие важные для мониторинговой деятельности характеристики как «контроль», «показатели оценки», «эффективность» и «результативность»» имеют минимальное значение совпадений. Полученные распределение данных позволяют говорить о том, что в локальных нормативных актах описываются и закрепляются лишь отдельные элементы мониторинга, чего для полноценного применения мониторинга как технологии явно недостаточно.

Таким образом, по результатам исследования можно сделать вывод о том, что технологии мониторинга применяются крайне широко в сфере государственного управления, что теоретически допускает заимствование апробированного различного рода инструментария для организации мониторинга результатов деятельности в ОДС МЧС России.

Вывод о том, что содержание деятельности ОДС МЧС России в значительной мере схоже с функционалом органов государственного управления и получение результатов о фрагментарном использовании и/или закреплении отдельных аспектов мониторинга в документации ОДС, безусловно, требует организации работы по уточнению возможности и готовности технологий мониторинга в практику функционирования ОДС.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и

деятельности исполнительных органов субъектов РФ» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации от 2021 г., № 6, ст. 966.

2. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации от 2011г. – № 21. – ст. 2930.

3. Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации от 2011г. – №35. – ст. 5081.

4. Приказ Минфина России от 14.11.2019 г. № 1031 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению мониторинга качества финансового менеджмента» [Электр. ресурс] // Минфин России [сайт]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=126640-prikaz_minfina_rossii_ot_14.11.2019__1031_ob_utverzhdenii_metodicheskikh_rekomendatsii_po_provedeniyu_monitoringa_kachestva_finansovogo_menedzhmenta (дата обращения: 11.05.2023).

5. Приказ Минфина России от 18.06.2020 г. № 112-н «Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента» [Электр. ресурс] // СПС «Гарант» [сайт]. URL https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74463528/ (дата обращения: 11.05.2023).

6. Холиков И. В. Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в области обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса: новый этап регулирования и правоприменения / И. В. Холиков, П. Ю. Наумов, В. М. Большакова [и др.] // Уголь. 2022. № 10 (1159). – С. 66-71. – DOI 10.18796/0041-5790-2022-10-66-71. – EDN LLCNQT.

7. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ [Электр. ресурс] / Собрание законодательства Российской Федерации от 2011 г., № 30, ст. 4571 (Часть I). // СПС «КонсультантПлюс» [сайт]. URL https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения:11.05.2023).

8. «Налоговый кодекс Российской Федерации» (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г., № 31, ст. 3824.

9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г. – № 31 – ст. 3823.

10. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (с изм. и доп.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 26.12.1994. – № 35. – ст. 3648.

11. Приказ Минфина России от 14.11.2019 г. № 1031 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению мониторинга качества финансового менеджмента» [Электр. ресурс] // Минфин России [сайт]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=126640-prikaz_minfina_rossii_ot_14.11.2019__1031_ob_utverzhdenii_metodicheskikh_rekomendatsii_po_provedeniyu_monitoringa_kachestva_finansovogo_menedzhmenta (дата обращения: 11.05.2023).

12. Приказ МЧС России от 14.12.2020 № 950 «Об утверждении Положения о Главном управлении «Национальный центр управления в кризисных ситуациях МЧС России» [Электр. ресурс] // Электронный фонд нормативных и технических документов [сайт]. URL: https://docs.cntd.ru/document/351443402 (дата обращения:11.05.2023).

13. Приказ МЧС России от 27.12.2019 № 810 «Об организации оперативного дежурства в органе повседневного управления МЧС России на федеральном уровне»

[Электр. ресурс] // Кодификация. РФ: действующее законодательство Российской Федерации [сайт]. – URL: https://rulaws.ru/findresult/?findline=%D0%9F (дата обращения: 11.05.2023).

14. Положение об организации оперативного дежурства в органе повседневного управления на федеральном уровне от 22.12.2021 г. [Текст] // Документ не опубликован. Доступ из архива ОДС.