Парамонов С. Ю.
biriukov.1976@mail.ru

Анализ реализации управленческих функций при решении служебных задач в учреждениях федеральной противопожарной службой государственной противопожарной службы МЧС России

Актуальность темы исследования. Эффективность управления в учреждениях и ведомствах Федеральной противопожарной службой Государственной противопожарной службы МЧС России (далее – ФПС) в значительной мере определяется тем, как там осуществляется управленческая деятельность, как сотрудники реализуют общие и конкретные функции. При этом первоочередное значение принадлежит выполнению именно управленческих функций. Актуальность этой проблематики в последние годы резко возросла, о чем неоднократно высказывается точка зрения на самом высоком уровне. В частности, глава государства на заседании коллегии МЧС России еще два года назад говорил о необходимости повышения эффективности деятельности МЧС, которое, по его мнению, «…во многом зависит от ликвидации дублирующих звеньев, прежде всего управленческих и обеспечивающих подразделений, а также качества работы руководящего состава, их компетентности (*что и предполагает демонстрацию исполнения, в первую очередь, навыков управления и исполнения управленческих функции – выделено и раскрыто автором в контексте исследуемой проблематики*) и мастерства» [1].

Кроме того, как отмечает ряд исследователей, в настоящее время деятельность пожарно-спасательных частей в силу ряда особенностей управления и возможных направлений развития требуют совершенствования организации и управления ими [2; 3; 4].

Таким образом, актуальность данной темы обусловлена следующими обстоятельствами:

1. Обеспечение качественной и полноценной работы в любых учреждениях и ведомствах, в том числе организациях ФПС, во многом зависит от эффективности управленческой деятельности.

2. Усложнение и масштабирование задач МЧС России в последние годы требует совершенствования исполнения управленческих функций и повышения эффективности управления силами и средствами пожарных спасательных гарнизонов ФПС.

3. Поставленные Президентом РФ задачи перед МЧС России по повышению эффективности всей системы гражданской обороны и обеспечению максимальной пожарной безопасности предполагают достижение широкого спектра показателей результативности деятельности, в том числе и по вопросам управления.

Учитывая актуальность темы, была определена **проблема** исследования, которая заключается в сложившемся противоречии, согласно которого, с одной стороны, достижение ожидаемых результатов функционирования пожарных спасательных гарнизонов требует качественного выполнения всего комплекса управленческих функций, а, с другой, подходы и методы управления не всегда достигают поставленных целей.

Исходя из поставленной проблемы, **цель** исследования состоит в проведении анализа практики реализации управленческих функций при решении служебных задач в одном из структурных подразделений ФПС – в 123 ПСЧ ФПС ПСО ФПС управления по ЮЗАО ГУ МЧС России по г. Москве (далее – ПСЧ).

Сбор эмпирических данных проводился автором во время прохождения им службы в ПСЧ и в ходе преддипломной и научно-исследовательской практик в феврале-мае 2024 г.

В качестве эмпирических **методов** исследования применялись традиционный анализ документов, контент-анализ, сравнительный анализ, обобщение. Для получения качественных данных привлекалась группа экспертов из числа руководителей разных уровней ПСЧ и ГУ МЧС России по г. Москве, в том числе учитывалось мнение автора статьи, занимающего руководящую должность (n=11).

Были определены следующие индикаторы исследования: обеспеченность управленческой деятельности; нормативное закрепление исполнения управленческих функций; результативность исполнения функций; качество реализации управленческих функций.

Авторский анализ. На начальном этапе исследования, был проведен анализ научных публикаций на предмет определения сущностных и содержательных характеристик управленческих функций применительно к решении служебных задач в учреждениях ФПС и, в частности, в ПСЧ. Анализ научных публикаций по теме исследования показал, что такое понятие, как «управленческие функции» в научном сообществе не рассматривается. Чаще всего применяется термин «функции управления», как основная категория нескольких теоретических концепций, как правило, концепция административного управления Анри Файоля.

Тем не менее, считаем уместным и возможным исследовать управленческие функции, раскрывая их через такие понятия, как: «Управление», «Функция», «Управленческая деятельность», «Управление организацией». Изучение литературы в рамках такой задачи показало, что в качестве характеристик управленческие функции представляются как инструменты разработки управленческих решений и включаются в себя целый набор базовых функций управления и дополнительных, которые применяют с учетом особенностей сфер деятельности.

В частности, исследуя понятие функцию, мы пришли к выводу, что в государственном управлении она используется, как правило, в понимании государственной функции [5]. Однако функции государства не тождественны функциям государственного аппарата (государственной власти, государственных органов) и тем более отдельных учреждений и ведомств. Последние имеют вполне конкретный характер и благодаря им решаются основные задачи и полномочия организации. Анализ понятия «функция» в данном контексте позволяет сделать несколько выводов:

Во-первых, термин «функция» используется в нормативных актах для обозначения направления деятельности исполнительных органов государственной власти.

Во-вторых, содержание функции не сводится к правам и обязанностям, а представляет собой это совокупность действий, направленных на решение задач органов государственной власти.

В-третьих, осуществление функции возможно только в том случае, если реализующий ее орган наделен достаточными полномочиями и ресурсами.

А вот относительно понятия «управленческие функции» в литературе имеется крайне ограниченных набор определений. Изучение литературы показало, что управленческие функции это инструменты разработки управленческих решений и включаются в себя целый набор базовых функций управления и дополнительных, которые применяют с учетом особенностей сфер деятельности.

Отметим, что большинство исследователей трактует управленческую деятельность с позиции конечного результата – разработки и принятия управленческого решения. Так, например, О. Е. Лебедев, обосновывая перспективы и проблемы модернизация управления, на основе самоанализа управленческих проблем, считает, что управленческая деятельность – это взаимосвязанная совокупность циклически повторяющихся процессов выработки и осуществления решений, ориентированных на стабильное функционирование и эффективное развитие образовательного учреждения [6]. По сути, автор утверждает, что в основе управления лежит универсальная (повторяющаяся) технология разработки управленческих решений.

Практически все публикации содержат в себе установку на обязательный учет специфических особенностей предмета управления [7]. Так как в различных сферах жизнедеятельности управленческое воздействие строится не только в соответствии с планируемыми целями и результатами, но и должно опираться на возможности, условия и ресурсы управляемое объекта.

Особенности управленческой деятельности ПСЧ связаны с характерными для подразделений пожарной охраны задачами. А именно: организация деятельности по ликвидации возгораний и предотвращению чрезвычайных ситуаций, а также осуществление противопожарных профилактических мер; действия по спасению населения из мест пожаров и оказание им первой помощи; тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ в целях минимизации имущественного ущерба.

Виды и основные задачи ПСЧ в России регламентируются Федеральным законом от 21.12.1994 № 69 «О пожарной безопасности в РФ» [8]. Основными функциями принято считать следующие: минимизацию и устранение очагов возгорания; организацию мероприятий по осуществлению спасения жизни и здоровья населения, имущества и животных; деятельность в команде с подразделениями, если класс пожара подразумевает значительный объем работ; тесное взаимодействие с такими государственными организациями, как правоохранительные, медицинские, коммунальные и др.

Помимо выполнения функций по защите граждан от пожаров, ПСЧ занимается проведением профилактической и учебной деятельности с целью минимизации риска возгораний на вверенной им территории.

Даже минимальный обзор функций и задач ПСЧ показывает, что для их решения требуется качественное управление. Тем более, что организационно-структурное устройство ФПС имеет свою специфику (см. Рисунок 1).

Заметим, что организационная структура, полномочия, задачи, функции, порядок деятельности ФПС определяются Положением о ФПС. Противопожарная служба субъектов РФ создается органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством субъектов РФ. Непосредственно в ПСЧ организационно-штатная структура проектируется с учетом поставленных задач и количественного наполнения сотрудниками.

Как видно из представленного рисунка 1, организационная структура Пожарной части в структуре ГУ МЧС по городу Москве включает в себя девять сотрудников, наделенных управленческими полномочиями в своих структурных подразделения. Именно эти данные значимы для настоящего исследования.

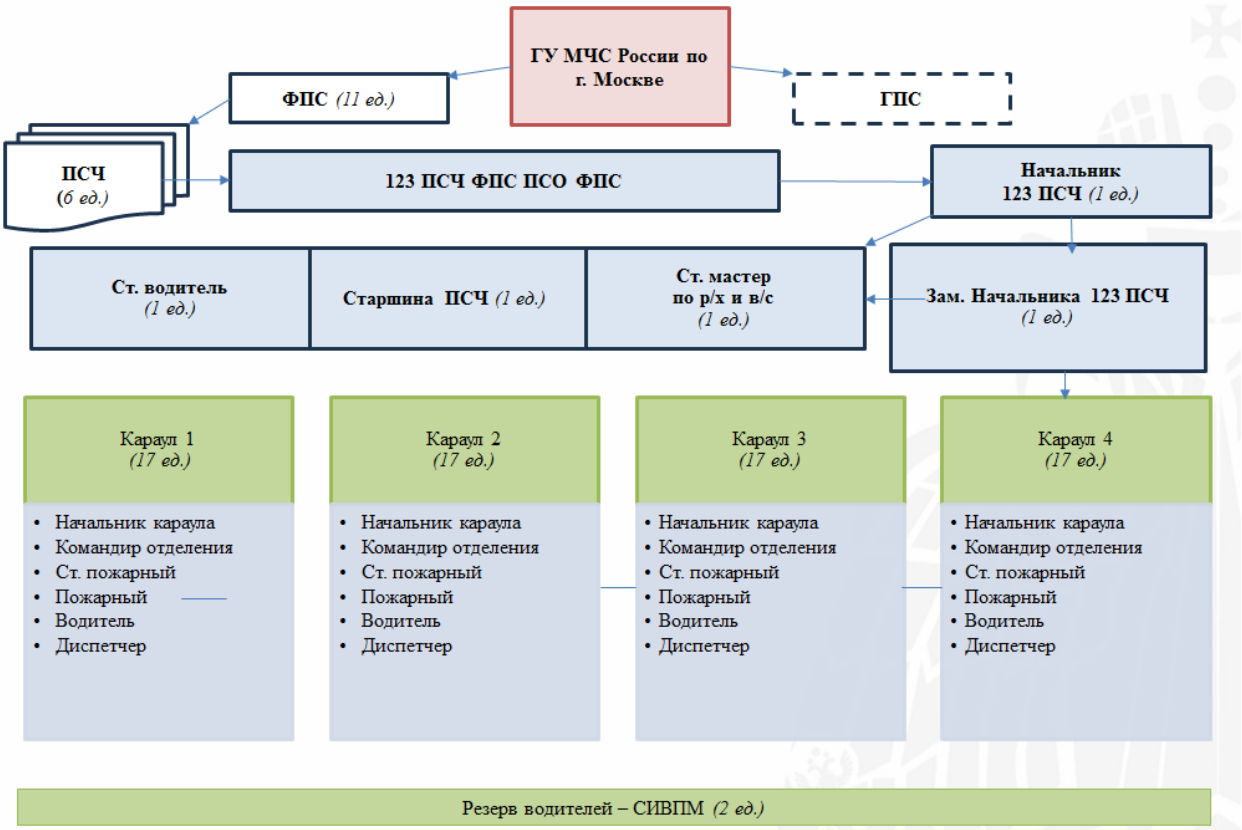


Рисунок 1 – Схема организационной структуры ПСЧ (составлена автором)

Далее мы провели подробный анализ должностных инструкций руководящего состава и положения о ПСЧ с целью выяснения избыточности, дублирования исполняемых функций управления. Результаты количественного анализа задач и функций управления схематично представлены на рисунке 2.

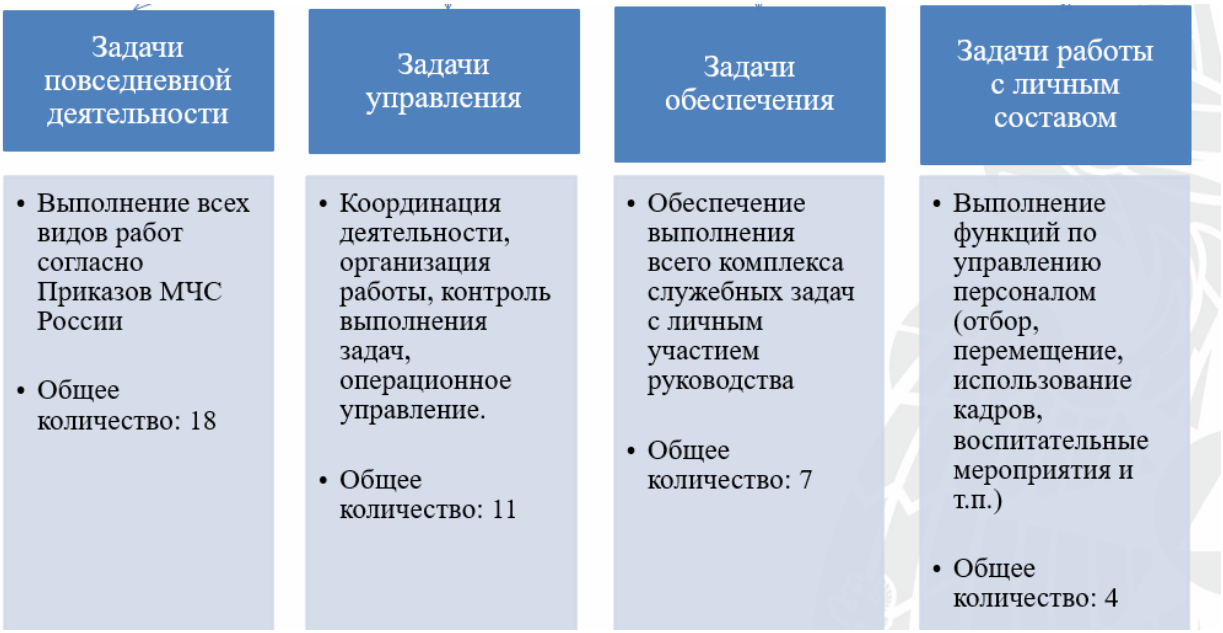


Рисунок 2 – Количественный анализ задач и функций управления

Как выяснилось в ходе анализа должностных инструкций, управленческие функции можно сгруппировать в четыре блока закрепленного функционала. А именно: задачи повседневной деятельности, задачи собственно управления, задачи обеспечения, задачи

работы с личным составом. Общее количество выполняемых руководителями функций составляет 40 наименований на девять должностей руководящего состава.

Далее для формирования представления об эффективности управления ПСЧ рассмотрим результаты деятельности по различным видам обеспечения. Полагаем, что качество исполнения управленческих функций отчасти зависит от тех ресурсов, которыми располагает руководитель любого уровня. Для оценки выданы следующие виды обеспечения: учебно-методическое, информационно-технологические (мы добавили и цифровое в контексте стремительного роста его значимости в системе государственного управления), кадровое, материально-техническое, финансово-экономическое инфраструктурное.

На основе многолетнего собственного опыта работы на руководящей должности и, опираясь на объектные данные, отражающие состояние различных видов обеспечения автором была составлена таблица 1. В качестве исходных материалов для анализа использовались отчетные и статистические данных, которые отражают фактическое наличие тех или иных ресурсов, степень наличия которых в определенной мере позволяет с той или иной степенью эффективности и результативности реализовывать управленческие функции.

Таблица 1

Степень обеспеченности управленческой деятельности ПСЧ

№ п/п	Вид обеспечения	Краткая характеристика обеспечения	Доля обеспеченности, %
1	Учебно-методическое	организация и применения обучения в рамках обязательной служебной подготовки сотрудников ПСЧ; соответствие программ обучения установленным требованиям; наличие учебно-методических пособий и уровень обеспеченности учебных дисциплин учебно-методическими ресурсами, в том числе за счет разработки и использования в учебном процессе электронных учебников и электронных учебных пособий; выполнение тематических планов для обучения разных категорий сотрудников; наличие наглядных материалов, учебной техники и т.п.	15 %
2	Информационное/ Цифровое	осуществляется посредством создания и использования в системе обеспечения пожарной безопасности специальных информационных систем и банков данных, необходимых для выполнения поставленных задач (ст. 26 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»).	80 %
3	Кадровое	Вопросы кадрового обеспечения ПСЧ регламентирует Приказ МЧС России от 6 октября 2017 г. № 428 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы». Особенностью кадрового обеспечения ПСЧ является принятие во внимание особенностей функционирования структурного подразделения, а также федеральной или региональной специфики деятельности.	45 %
4	Материально-техническое	своевременное и полное обеспечение техникой и имуществом по установленным нормам (штатам, табелям) региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ, а также учреждений.	40 %

№ п/п	Вид обеспечения	Краткая характеристика обеспечения	Доля обеспеченности, %
5	Финансово-экономическое	финансовое обеспечение социальных гарантий и компенсаций личному составу ФПС и ПСЧ осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 30.11.2011 № 345-ФЗ).	80 %
6	Инфраструктура	объекты капитального строительства для обеспечения деятельности ПСЧ, которые созданы и совершенствуются согласно Приказа МЧС России от 31.01.2023 №68 «Об утверждении структурных элементов государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» по направлению – Развитие инфраструктуры для обеспечения деятельности сил и средств подразделений МЧС России.	80 %

Как видно из данных таблицы 1, наибольшего внимания со стороны руководства требует учебно-методическое, кадровое, и материально-техническое обеспечение.

Далее в рамках решения первой задачи, мы провели анализ нормативных документов, положение которых в той или иной степени закрепляют рассмотренные выше характеристики управления, в целом и управленческих функций, в частности (см. Таблицу 2).

Таблица 2

Результаты традиционного анализа документов

№	Наименование НПД	Содержание
1	ФЗ от 21.12.1994 № 69 «О пожарной безопасности»	Определяет статус Государственной противопожарной службы (далее – ГПС) как составной части сил обеспечения безопасности личности, общества и государства (ч. 1 ст. 5); возлагает на ГПС функцию осуществления координации деятельности других видов пожарной охраны (ч. 1 ст. 5); выделяет два подвида ГПС: два подвида: федеральная противопожарная служба и противопожарная служба субъектов РФ (ч. 2 ст. 5).
2	Постановление Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385.	Утверждает Положение о федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы; Определяет организационную структуру, полномочия, задачи, функции, порядок организации ее деятельности.
3	Приказ МЧС России от 25.10.2017 № 467	Утверждает Положение о пожарно-спасательных гарнизонах (далее – ПСГ); Определяет порядок организации деятельности ПСГ в том числе организации и осуществления гарнизонной службы, полномочия начальников и должностных лиц;
4	Приказ МЧС России от 20 октября 2017 г. № 452	Утверждает Устав подразделений пожарной охраны; Закрепляет *функции должностных лиц* ПСЧ (начальника и заместителя начальника части, начальников караулов и иного руководящего состава).
5	Должностные регламенты начальника и заместителя начальника ПСЧ	Устанавливает полномочия, задачи, *функции,* ответственность руководителя; Закрепляет такие управленческие функции как: *общего руководства, организации, контроль, координации, обеспечение деятельности, управление* профессиональным *развитием* личного состава.

Указанный в таблице 2 федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ впрямую никак не закрепляет вопросы организации управленческой деятельности и, в частности, исполнение управленческих функций. Однако данный закон устанавливает

базовые нормы по обеспечению пожарной безопасности. И в самом законе можно увидеть частичное закрепление некоторых управленческих функций относительно статусных позиций различных служб.

Постановление Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385 «О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы», утверждает Положение о ФПС», где устанавливаются наряду с задачами и полномочия и функции.

Приказ МЧС России от 25 октября 2017 г. № 467 «Об утверждении Положения о пожарно-спасательных гарнизонах» утверждает Положение о пожарно-спасательных гарнизонах определяет порядок организации деятельности пожарно-спасательных гарнизонов, в том числе организации и осуществления гарнизонной службы, полномочия начальников и должностных лиц. Среди основных свойств пожарно-спасательных гарнизонов отмечается эффективность организации и управления их деятельности, которая оказывает непосредственное влияние на состояние защищенности человека и его имущества от пожаров и несчастных случаев. Из различных типов систем многоуровневые и иерархически построенные присущи всем пожарно-спасательным гарнизонам при любых режимах работы и их территориальном размещении.

Ведомственные документы, в частности Приказ МЧС России от 20 октября 2017 г. № 452 «Об утверждении Устава подразделений пожарной охраны», в большей мере как раз таки и закрепляет функции руководящего состава, без их детализации.

Функции общего руководства, организации, контроль, координации, обеспечение деятельности, управление профессиональным развитием личного состава прописаны Должностные регламенты начальника и заместителя начальника ПСЧ. Хотя анализ этих документов показал необходимость их доработки.

С целью уточнения и детализации отдельных характеристик изучаемого процесса исполнения управленческих функции в ходе реализации служебных задач мы дополнительно к традиционному анализу провели контент-анализ документов. Среди смысловых единиц были определены следующие: организация деятельности, планирование работы; целеполагание/постановка задач; контроль работы мотивация личного состава; разработка управленческих решений; результативность работы; обеспечение деятельности; алгоритмы (порядок) работы; качество управления ПСЧ.

Результаты полученных частотных распределений представлены в таблице 3.

Таблица 3

Результаты контент-анализа документов

Смысловые единицы	**ФЗ-69**	**Постановление Правительства № 385**	**Приказ МЧС России от 20 октября 2017г. № 452**	**Должностной регламент начальника ПСЧ**
Организация деятельности	3	21	20	23
Планирование работы	0	9	7	3
Целеполагание/Постановка задач	1	0	30	0
Контроль работы	1	11	6	33
Мотивация личного состава	0	1	0	0
Результативность работы	0	1	0	2

Смысловые единицы	**ФЗ-69**	**Постановление Правительства № 385**	**Приказ МЧС России от 20 октября 2017г. № 452**	**Должностной регламент начальника ПСЧ**
Обеспечение деятельности	0	0	19	31
Разработка управленческих решений	0	5	0	9
Алгоритмы (порядок) работы	0	3	18	7
Качество управления ПСЧ	2	4	2	3

Как видно из данных таблицы 3, наименьшее количество раз упоминаются смысловые единицы, которые можно отнести к функциям планирования и мотивации. Остальные три единицы, отмеченные на слайде красным фоном, конечно, лишь косвенно подтверждать наличие проблем в исполнении функций. Но, считаем, что разработка управленческих решений, а также качество и результативность работы в комплексе зависят от того, как эта работа планируется, организуется и контролируется. Поэтому, проблема здесь есть.

В выделенных в таблице зеленым фоном документах упоминаются все без исключения характеристики изучаемого объекта с разной степенью частоты. Полагаем, это вполне логично, так как именно в таких документах и должны детально прописываться весь функционал и полномочия.

Таким образом, проведенный анализ сущностного содержания процесса исполнения управленческих функций в ПСЧ сформулировать ряд обобщающих выводов:

– реализация управленческих функций предполагает выполнение конкретных видов управленческих работ, которые образуют циклический процесс управления, позволяющих эффективно решать служебные задачи ПСЧ;

– в настоящее время имеется нормативно-правовое закрепление вопросов определения полномочий и функций в сфере обеспечения пожарной безопасности для ПСЧ, установлен их статус, задачи и принципы организации работы без выделения управленческих функций. Однако параметры, отражающие такие функции управления как планирование и мотивация личного состава имеет слабое закрепление. Недостаточное исполнение всего комплекса функции не обеспечивает эффективный конечный результат;

– реализация управленческой деятельности в ПСЧ осуществляется в рамках установленных нормативно-правовых актов, однако качество исполнения управленских функций в пожарной части выполняется на недостаточно высоком уровне. Имеется ряд проблем, которые требуют управленческого реагирования.

Литература

1. Путин: силы МЧС должны повышать эффективность реагирования на любые ЧС. Расширенное заседание коллегии МЧС России. 16 февраля 2022 года. 18:50 [Электр. ресурс] // Kremlin.ru [сайт]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/67790 (дата обращения: 02.02.2024).

2. Зыков В. В., Гладких А. Н. Расширение задач, решаемых специализированными пожарно-спасательными частями федеральной противопожарной службы // Актуальные проблемы пожарной безопасности. Материалы XXVII международной научно-практической

конференции, посвящённой 25-летию МЧС России: В 3 ч. – М.: ВНИИПО МЧС России, 2015. – С. 228–234.

3. Горепекин, И. Г. Совершенствование организации и управления территориального пожарно-спасательного гарнизона [Электр. ресурс] // Молодой ученый. – 2022. – № 26 (421). – С. 282-286. URL: https://moluch.ru/archive/421/93662/ (дата обращения: 23.03.2024).

4. Киселёв Д. В. модели управления развитием специализированных пожарно-спасательных частей [Электр. ресурс] // Гражданская оборона. Пожары и чрезвычайные ситуации: предотвращение, ликвидация. – С. 77-81. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-upravleniya-razvitiem-spetsializirovannyh-pozharno-spasatelnyh-chastey (дата обращения: 02.04.2024).

5. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями и дополнениями) [Электр. ресурс] // СПС «Гарант» [сайт]. URL: https://base.garant.ru/186816/ (дата обращения: 02.04.2024).

6. Лебедев О. Е. Модернизация управления образованием: перспективы и проблемы: метод. пособие для самоанализа упр. проблем [Текст]. – СПб: СПбАППО, 2006. – 92 с.

7. Сандан, С. В. Особенности управленческой деятельности [Электр. ресурс] // Молодой ученый. – 2015. – № 3 (83). – С. 505-508. URL: https://moluch.ru/archive/83/15488/ (дата обращения: 11.05.2024).

8. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ (последняя редакция) [Электр. ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/ (дата обращения: 13.03.2024).

9. Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (с изменениями и дополнениями) [Электр. ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78699/6e24082b0e98e57a0d005f9c20016b1393e16380/ (дата обращения: 13.03.2024).