

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

Академия Государственной противопожарной службы

ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ СИЛАМИ И СРЕДСТВАМИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

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
2017

УДК 351:614.8(075.8)
ББК 68.9я73
Н54

Авторы:

А. Н. Неровных, А. Н. Калайдов, А. Г. Заворотный

Рецензенты:

О. Ф. Сафронов, начальник отдела методического руководства организацией обучения, подготовки и информирования населения Департамента гражданской защиты МЧС России;

А. А. Кузьмин, начальник факультета руководящего состава (мероприятиями РСЧС и ГО) ФГБВОУ ВО «Академия гражданской защиты МЧС России»
кандидат технических наук

Неровных А. Н.

Н54 Теория управления силами и средствами в условиях чрезвычайных ситуаций : учеб. пособие / А. Н. Неровных, А. Н. Калайдов, А. Г. Заворотный. – М. : Академия ГПС МЧС России, 2017. – 153 с.

ISBN 978-5-9229-0131-4

В учебном пособии изложены основные положения теории управления силами и средствами РСЧС и ГО в условиях чрезвычайных ситуаций.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление», уровень магистратуры.

Учебное пособие может быть использовано в учебном процессе других образовательных организаций МЧС России.

В наборе и оформлении рисунков принимал участие научный сотрудник научно-исследовательской группы безопасности в ЧС (в составе УНК гражданской защиты) Академии ГПС МЧС России О. М. Прошина.

УДК 351:614.8(075.8)
ББК 68.9я73

ISBN 978-5-9229-0131-4

© Академия Государственной противопожарной службы МЧС России, 2017

Введение

В современном мире реально существуют угрозы, связанные с войнами и военными конфликтами, в том числе с применением оружия массового поражения и оружия на новых физических принципах. Кроме того, существуют угрозы экологического, природного и техногенного характера, обусловленные высокой и все более возрастающей по своим объемам и интенсивности хозяйственной деятельностью человека, превышающей пределы допустимого вредного воздействия на биосферу, а также опасными природными процессами и явлениями. Также отмечается возникновение и распространение не только ранее известных, но и новых инфекционных заболеваний.

Военная безопасность и безопасность в чрезвычайных ситуациях (ЧС) признаны на сегодняшний день важнейшими элементами национальной безопасности Российской Федерации и являются одними из основных функций государства.

Для подготовки к защите и для защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных конфликтов или вследствие этих конфликтов, а также при ЧС природного и техногенного характера в государстве создана гражданская оборона (ГО).

Для противодействия природным и техногенным опасностям и угрозам создана и эффективно функционирует единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

Успешное решение задач в области ГО, защиты населения и территории Российской Федерации от ЧС природного и техногенного характера в значительной степени зависит от уровня подготовки органов управления всех звеньев, от их способности организовать осуществление мероприятий по предупреждению возникновения и ликвидации ЧС, их готовности управлять силами и средствами в любых условиях обстановки.

В учебном пособии изложены основные положения по организации управления силами и средствами в условиях ЧС.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», уровень магистратуры.

Глава 1

Теоретические и методологические основы теории управления силами и средствами в условиях чрезвычайных ситуаций

1.1. Сущность, цель и функции теории управления

Теория управления как самостоятельная отрасль знания формируется и развивается как *междисциплинарная система* (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Теория управления – междисциплинарная система

Теория управления представляет собой науку, изучающую управленческие процессы в социально-экономических системах, принципы, содержание и формы управленческих отношений. В центре ее внимания и изучение механизмов и социальных технологий эффективного управления.

Объектом теории управления является управленческая деятельность и среда, в которой она реализовывается.

Предметом теории управления являются управленческие отношения, в которых выражаются социальные, экономические, политические отношения и интересы, проявляющиеся в воздействии на общество или его отдельные элементы в целях их упорядочения, сохранения специфики, развития и совершенствования; а также тенденции развития практики управления, методы и технологии управления.

Цели теории управления:

- изучение наиболее важных, типичных форм управленческих отношений, в которых проявляется взаимодействие управляющих и управляемых;
- определение основных тенденций развития управленческих процессов;
- построение наиболее вероятных направлений и сценариев развития управленческой деятельности в будущем;
- формулирование научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию системы управления.

Функции теории управления:

- познавательная (связана с изучением сущности управленческих отношений);
- описательная (собирает, систематизирует, каталогизирует сведения о научной и практической стороне управления);
- объяснительная (объясняет, почему и в каких условиях в управлении были использованы те или иные познавательные средства);
- прогностическая (опираясь на анализ прошлого и настоящего в управлении, определяет перспективные пути изменения в управленческой деятельности в обозримом будущем);
- контрольная (осуществляет контроль за организацией управленческого процесса, в том числе с точки зрения того, насколько в нем правильно используются познавательные средства и насколько полно и целостно изучен тот или иной объект управления);
- оценочная (оценка того, в какой мере соответствует или не соответствует существующая система управления основным тенденциям развития общества, социальным ожиданиям, потребностям и интересам людей);
- образовательно-воспитательная (распространяет знания об управлении, его основных функциях, целях, механизмах);
- прикладная (разрабатывает научно обоснованные рекомендации по совершенствованию системы управления обществом и его элементов).

В этих функциях выражается практическая направленность методологии теории управления.

1.2. Основные категории и методология теории управления

Категория – это научное понятие, выражающее наиболее общие свойства и связи явлений действительности.

Каждая наука оперирует своими специфическими категориями, и теория управления не исключение из этого правила.

Основными категориями, используемыми в теории управления, являются: управление, субъект, объект, цель и принципы управления, система, управленческие отношения, методы, функции и процесс управления.

Управление – это деятельность, направленная на достижение конкретных целей любой организации (формирования, подразделения).

Управление – непрерывный процесс воздействия субъекта на объект управления (личность, коллектив, технологический процесс, организация, государство) для достижения оптимальных результатов при наименьших затратах времени и ресурсов.

Управление отвечает на вопросы: «какое принять решение?», «как это сделать?», «каким путем?» и «каким способом достичь цели?». Именно эти

вопросы руководителю приходится решать ежедневно. Кроме того, сложной проблемой для руководителя является выбор методов воздействия на персонал (сотрудников, работников) для достижения поставленных организационных целей.

Субъект управления – субъект (личность, группа людей или организация), принимающий решения и управляющий объектами, процессами или отношениями путем воздействия на управляемую систему для достижения поставленных целей.

Субъект управления через прямой канал передает управляющее воздействие на объект управления, который через обратный канал передает реакцию или свое текущее состояние.

Объект управления – объект, подвергаемый управляющему воздействию.

Цель управления – мысленное, продуманное и взвешенное определение того результата, на достижение которого направлены действия объекта управления.

Цель является сложным алгоритмом поведения, подчиняющим себе все стороны управляющего воздействия. Функционирование любой системы, включая и человеческую деятельность, будет эффективным, если в причинно-следственную связь между элементами ее структуры будет включена в качестве важнейшего звена обоснованная, соответствующая условиям и возможностям, четко сформулированная цель. Искусство определять важнейшие тактические цели, определять очередность и методы их решения – основа искусства управления и часто основывается на предвидении, интуиции. Цели представляют собой ориентиры развития организации.

Принципы управления – это руководящие правила, определяющие основные требования к системе, структуре и организации управления.

Принципы управления бывают общие и частные.

Общие принципы управления имеют универсальный характер и распространяют свое действие на все сферы управления.

Общие принципы управления: целенаправленность, планомерность, мотивирование (стимулирование), иерархичность, дисциплина, компетентность.

Частные принципы управления имеют локальный характер и регулируют лишь отдельные управленческие процессы.

Частные принципы управления не должны противоречить общим, но могут существенно от них отличаться. Частные принципы управления вправе отражать характеристику как отдельной организации или подразделения, так и отдельного руководителя.

Каждая отдельная организация самостоятельно вырабатывает собственные принципы управления в соответствии с установившимися традициями, культурой, исторически сложившимися требованиями и т. п.

Принципы управления – одна из наиболее исследуемых категорий, поскольку они предъявляют требования к управлению организацией, описывают то, каким должен быть руководитель, и создают базу для того, чтобы эффективно управлять.

Несомненно, что каждая личность имеет свои особенности, и современный руководитель вовсе не обязан следовать принципам управления (табл. 1.1), к примеру, Анри Файоля, французского горного инженера – основателя классической школы управления, сформулированным в начале XX века.

Таблица 1.1

Принципы управления А. Файоля

1. Разделение труда	Повышение количества и качества производства при затрате тех же условий. Это достигается за счет сокращения числа целей. Результатом является специализация функций и разделений власти
2. Полномочия и ответственность	Делегирование полномочий каждому работающему, а там, где есть полномочия, возникает и ответственность
3. Дисциплина	Дисциплина предполагает выполнение условий соглашения между рабочими и руководством, применение санкций к нарушителям дисциплины
4. Единство распорядительства, или единоначалие	Получение распоряжений и отчет только перед одним непосредственным начальником
5. Единство руководства и направления действий	Объединение действий с одинаковой целью в группы и работа по единому плану
6. Подчинение частных, личных интересов общим	Интересы одного работника или группы работников не должны преобладать над интересами организации большего масштаба вплоть до интересов государства в целом
7. Вознаграждение	Получение работниками справедливого вознаграждения на работу
8. Централизация	Правильное соотношение между централизацией и децентрализацией в целях достижения лучших результатов
9. Иерархия или скалярная цепь	Иерархия, или скалярная цепь, – это ряд руководящих должностей, начиная с высших и кончая низшими. Ошибкой является уклонение без нужды от иерархии, но гораздо большая ошибка – сохранение ее, когда это может нанести ущерб организации («цепь начальников»)

10. Порядок	Рабочее место для каждого работника и каждый работник на своем месте
11. Справедливость	Справедливое проведение в жизнь правил и соглашений на всех уровнях скалярной цепи
12. Стабильность персонала (постоянство состава)	Высокая текучесть кадров является причиной и следствием плохого состояния дел. Посредственный руководитель, который дорожит своим местом, безусловно, предпочтительнее, чем выдающийся, талантливый менеджер, который быстро уходит и не держится за свое место
13. Инициатива	Инициатива – это разработка плана и успешная его реализация. Свобода предложений и осуществления также относится к категории инициативы
14. Корпоративный дух (единение персонала)	Гармония, единение персонала – большая сила в организации

Каждый руководитель имеет возможность сформулировать свои требования к персоналу, но тем не менее общие принципы управления являются действительными абсолютно для всех.

Например, *принцип компетентности* говорит о том, что руководитель должен хорошо знать объект управления. С этим спорить нельзя, поскольку незнающий и несведущий руководитель – обуза для организации.

Принцип мотивирования (стимулирования) состоит в том, что руководство не может не поощрять работу людей, если не хочет рискнуть остаться вовсе без кадров. Эффективная система стимулирования труда может стать залогом лидерства любой компании.

Принцип иерархичности характеризует людские взаимоотношения как внутри организации, так и в обществе вообще, поскольку происхождение термина «иерархия» (лат. – священная власть) подтверждает религиозный генезис структуризации социальных систем, т. е. восхождение человеческой пирамиды к Богу.

Принцип планомерности отражает стремление человека к познанию будущего, сделать его таким обыденным, чтобы оно с легкостью перешло в реальность. Таким образом «человек управляющий» принимает участие в формировании будущего человеческого бытия. Похожую функцию выполняет и *принцип целенаправленности*, при помощи которого руководители имеют первоочередное право на установление ориентиров, желаемых будущих состояний организации. Но все же действие этого принципа сильно ограничено, поскольку правом на установление целей может и должен воспользоваться руководитель вышестоящего звена управления, который волен оставить нижестоящему руководителю разработку программы по достижению этих целей. Часто и та и другая работа выполняется совместно.

Управленческие отношения – это система взаимосвязей между субъектами управления, в основе которой лежит заинтересованность одного субъекта в определенном функционировании другого субъекта на основе вырабатываемых команд, и заинтересованность второго субъекта вести себя соответственно управленческим командам первого для достижения своих целей, поддержания эффективного функционирования, развития и др.

Все разнообразие отношений в системе управления можно разделить на отношения: *субординации* (выполнение команд, распорядительство); *координации* (согласование, договорные отношения); *внешние* (связи и взаимодействия систем управления); *внутренние* (внутри системы в процессе управления); *простые* и *сложные* (по числу организационных связей между субъектами и объектом управления); *постоянные* и *временные* (по времени существования).

Методология теории управления – это совокупность исследовательских методов, процедур, техник, используемых при познании управленческих процессов.

Выделяются несколько уровней методологии: философская методология (совпадает с гносеологией); общенаучная методология, в которой рассматриваются принципиальные подходы и методы познания, встречающиеся во всех науках; специально-научная методология, т. е. методология конкретных наук, в данном случае – теории управления; методика и техника научного исследования (рис. 1.2).

Соотношение теории и методологии можно выразить так: теория отвечает на вопрос «что необходимо делать?», а методология – «как необходимо делать?». Она объясняет, как надо использовать познавательные средства в исследовательской деятельности.

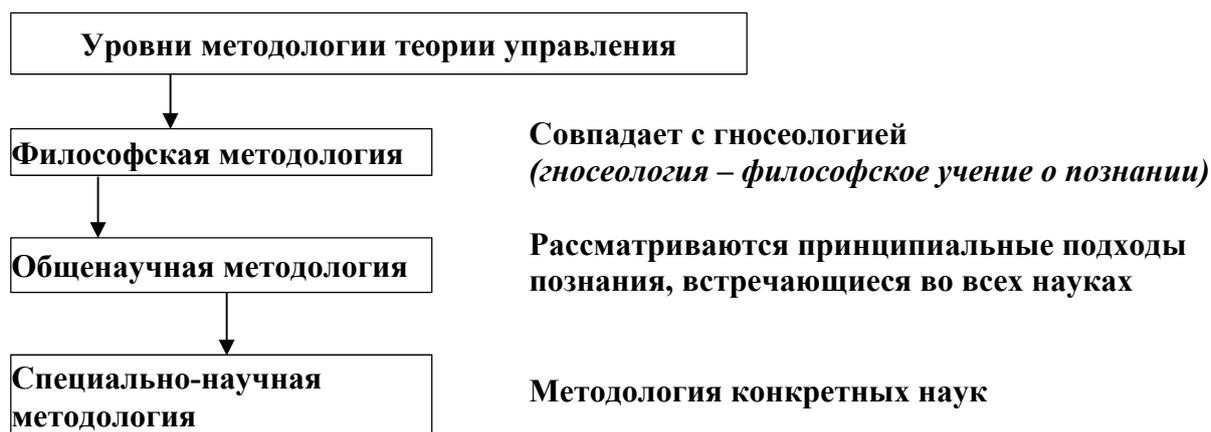


Рис. 1.2. Уровни методологии теории управления

Соотношение теории и методологии можно выразить так – теория отвечает на вопрос «что необходимо делать?», а методология – «как необходимо делать?». Методология объясняет, как надо использовать познавательные средства в исследовательской деятельности.

Среди *важнейших общенаучных методологических подходов* выделим:

- *исторический*, рассматривающий явление в генезисе;
- *сравнительный*, выявляющий общие и специфические свойства, этапы становления и развития одного и того же явления;
- *системный*, исследующий социальное явление в виде социальной системы;
- *комплексный*, ориентированный на междисциплинарный синтез для получения многостороннего и целостного изучения сложно-организованных объектов, идеалов, интересов и ценностей работников.

Методология теории управления подвержена постоянным изменениям. Она постоянно обогащается, подчиняясь требованиям более глубокого познания управленческих отношений и процессов, которые, в свою очередь, также находятся в постоянном развитии.

Метод – это способ, прием, совокупность приемов, путь решения конкретной задачи.

Использование методов управления необходимо для оптимизации процесса управления в целях прогрессивной организации выполнения работ (задач). Все методы управления рассматриваются в практической деятельности руководителя как целостная система, состоящая из взаимосвязанных и взаимодействующих групп методов.

Все методы управления классифицируются по:

- характеру воздействия;
- характеру отношений;
- форме выражения.

По характеру воздействия выделяются три группы методов: материальной, социальной и властной мотивации.

Методы материальной мотивации стимулируют экономический интерес (заработная плата, материальное поощрение).

Методы социальной мотивации ориентируют человека на социально значимые интересы (карьера, престиж и др.).

Методы властной мотивации обуславливают выполнение организационно-распорядительных действий и инструктивных документов (дисциплина, ответственность, качество и др.).

По характеру отношений все методы делятся на четыре основные группы: экономические, организационно-распорядительные, социально-психологические, графические.

Экономические методы управления базируются на использовании экономических законов.

Сущность экономических методов заключается в соизмерении затрат и результатов деятельности коллектива. Экономические методы представляют собой мощный стимулятор созидательной активности работников

(рациональное использование всех видов ресурсов, внедрение достижений науки и передового опыта). С помощью экономических методов создаются условия, которые призваны заинтересовать людей в достижении эффективных конечных результатов.

Экономические методы опираются на все рычаги хозяйственного механизма: стимулирование, планирование, хозяйственный расчет, финансирование, кредитование и др.

Организационно-распорядительные методы – это методы прямого воздействия на управляемый объект, так как принципы и распоряжения предполагают обязательное выполнение. Как видно из определения, эти методы объединяют две категории воздействия – организационную и распорядительную.

Каждый руководитель в своей деятельности использует различные приемы организационных воздействий, а именно:

- дисциплинарные воздействия;
- стабилизирующие воздействия;
- распорядительные воздействия.

Дисциплинарные воздействия предусматривают поддержание упорядоченных организационных связей между работниками с помощью дисциплинарных правил и меры ответственности (личная, коллективная, материальная, служебная ответственность). Оптимальное сочетание различных видов ответственности свидетельствует о правильном понимании и практическом использовании организационных методов управления.

Стабилизирующие воздействия сводятся к утверждению состава элементов системы и к закреплению устойчивых организационных связей между ними путем четкого определения функциональных обязанностей.

Распорядительные воздействия сводятся к корректировке организационных связей при изменении условий производства в соответствии с полномочиями и должностными обязанностями.

Важными рычагами организационных методов управления являются:
нормирование – установление норм и нормативов, которые определяют верхние и нижние пределы в деятельности. В практике управления применяются нормативы времени, выработки, численности и др.;

регламентирование – установление правил, определение содержания и порядка выполнения организационной работы;

инструктирование – оказание методической, организационной или информационной помощи при выполнении конкретной работы.

Социально-психологические методы используются в рамках формальной и неформальной структур управления, которые органично сочетаются в сфере управления.

Формальная структура фиксирует организационно необходимые связи и отношения сотрудников (работников) с помощью точно сформулированных и формально закреплённых прав, обязанностей, полномочий, ответственности.

Неформальная структура характеризуется связями и отношениями, складывающимися на основе симпатий, антипатий, сходства характеров, взаимопонимания, общности интересов в сфере деятельности и вне деятельности.

Сближение этих структур способствует слаженности совместной деятельности сотрудников (работников). В противном случае происходит снижение эффективности совместной деятельности и ухудшение морально-психологического климата в коллективе.

Следовательно, социально-психологические методы управления ориентированы на постоянное регулирование взаимоотношений между сотрудниками (работниками) в целях создания благоприятного психологического климата в коллективе для повышения эффективности всего производства.

Социально-психологические методы включают следующие виды деятельности:

- профессиональный отбор и обучение персонала;
- психологическую мотивацию;
- гармонизацию труда;
- комплектование малых групп.

Только комплексное осуществление этих видов работ может способствовать решению сложных функциональных задач.

Графические методы вписываются во взаимосвязанную систему методов управления как самостоятельный элемент, который дополняет и расширяет возможности управленческих воздействий.

Таким образом, графические методы являются равноценной составляющей методической основы управления любой организационной системы.

Целевое назначение графических методов не сводится только к фиксации фактов, явлений или конкретных операций, необходимых для анализа деятельности, а имеет многофункциональное и комплексное значение. Чтобы во всем объеме усвоить управленческую информацию, руководителю необходим инструментарий, облегчающий проведение аналитической работы и способствующий поиску нестандартных решений. Средствами решения проблемы служат графические методы, помогающие представить процессы и явления управляемого объекта и принять верные управленческие решения.

График (модель) – одно из средств оперативного управления деятельностью.

Практическое использование графических средств развивает у руководителя аналитическое мышление, что способствует принятию конструктивных управленческих решений.

Мысль, выраженная в графической форме, активно и без напряжения доходит до сознания, позволяет более глубоко ее освоить, более всесторонне исследовать данное явление; появляются новые суждения, мы делаем новые выводы. Все это делает график орудием оперативной работы.

Таким образом, графические методы целесообразно использовать как эффективное средство оперативного управления; орудие оперативной исследовательской работы; средство для постановки и решения организационных задач.

Функции управления – это направление или вид управленческой деятельности, характеризующийся обособленным комплексом задач и выполняемый специальными приемами и способами.

Основными функциями управления в общем виде принято считать: планирование, организацию, мотивацию, контроль.

Планирование – непрерывный процесс установления и конкретизации целей развития организации, ее структурных подразделений, определения средств их достижения, сроков и последовательности реализации, распределения ресурсов.

В зависимости от целей различают стратегическое и тактическое планирование.

Стратегическое планирование предполагает определение миссии организации на каждой стадии ее жизненного цикла, формирование системы целей деятельности и стратегий поведения.

Тактическое планирование представляет собой поиск и согласование наиболее эффективных путей и средств реализации принятой стратегии развития организации.

Тактическое планирование означает уточнение, коррекцию, дополнение, одним словом, конкретизацию стратегии.

Функция организации направлена на создание необходимых условий для достижения целей.

Основными задачами функции организации являются:

- формирование структуры организации, исходя из размера предприятия, его целей, технологии, персонала и других переменных;
- установление конкретных параметров, режимов работы подразделений организации, отношения между ними;
- обеспечение деятельности организации ресурсами (человеческими, финансовыми, материальными, информационными).

Важнейшей составляющей функции организации является делегирование полномочий. Процесс делегирования полномочий включает следующие этапы:

- поручение подчиненным индивидуальных конкретных задач;
- предоставление соответствующих полномочий и ресурсов подчиненным;
- формулирование обязательств подчиненных выполнить порученные им задания.

Мотивация – процесс побуждения себя и других к деятельности для достижения личных целей и (или) целей организации.

Основываясь на существующих теориях мотивации, можно вывести некоторые ее принципы, чтобы руководствоваться ими в процессе управления:

1. Установление четких целей и задач. Первым условием эффективной мотивации является знание работниками своих целей и целей организации. Какими бы эффективными ни были формы мотивации, они не принесут ожидаемых результатов, если человек не знает, чего он должен достичь и какие задачи выполнить.

2. Увязка целей и вознаграждения, определение критериев оценки. Сотрудники (работники) должны знать, какое вознаграждение они получат при определенных результатах работы. Следует принимать во внимание теорию ожиданий.

3. Гласность. Наличие обратной связи. Оглашение результатов работы само по себе служит мотивирующим фактором. Сообщение о результатах работы каждого сотрудника (работника) может стимулировать трудовую деятельность, создавая настрой состоятельности ответственности.

4. Создание условий, благоприятных для эффективной работы. Нужно постараться создать здоровый климат в коллективе, условия привлекательности, интересности труда.

5. Единство моральных и материальных стимулов. В настоящее время большое внимание уделяется материальному стимулированию, но нельзя недооценивать и роль морального стимулирования.

6. Учет личных качеств сотрудника (работника).

Контроль представляет собой процесс обеспечения достижения организацией своих целей.

Контроль можно разделить на предварительный, текущий и заключительный.

1.3. Управленческое решение как вид управленческой деятельности

Управленческое решение – это выбор, который должен сделать руководитель в процессе осуществления им функций управления и решения конкретных организационных задач.

Управленческое решение призвано обеспечить продвижение к поставленным перед организацией ориентирам, целям. Поэтому наиболее эффективным управленческим решением является альтернативный выбор, который будет реализован и внесет наибольший вклад в достижение конечной цели.

Основой принятия эффективных управленческих решений является качественная информация.

Черты управленческих решений: обоснованность, своевременность, комплексность подхода, законность, четкая формулировка задач, посильность исполнения, преемственность или противоречивость по отношению к ранее принятым решениям.

Любое управленческое решение проходит через три стадии:

Первая стадия – *уяснение проблемы* – включает в себя: сбор информации; анализ информации; выяснение ее актуальности; определение условий, при которых проблема будет решена.

Вторая стадия – *составление плана решения* – включает в себя: разработку альтернативных вариантов решения; сопоставление их с имеющимися ресурсами; оценку альтернативных вариантов по социальным последствиям; оценку их по экономической эффективности; составление программ решения; разработку детального плана решения.

Третья стадия – *выполнение решения* – включает в себя: доведение решений до конкретных исполнителей; разработку мер поощрений и наказаний; контроль за выполнением решений.

Согласно классификации, управленческие решения подразделяются на общие и частные.

Общие – затрагивают всю организацию, ее функциональную и финансово-хозяйственную деятельность.

Частные – касаются каких-либо подсистем, затрагивающих текущие вопросы (например, о дисциплине, об увольнении сотрудника, об изменении графика работы какого-либо подразделения и т. п.).

Этапы разработки управленческих решений:

1. *Предварительная формулировка задачи (проблемы)*. На этом этапе применяется в основном логический инструментарий пользования различными методами: анализа, синтеза, сравнений, аналогии и т. д.

2. *Выбор критерия оценки эффективности решения*. Он необходим при сопоставлении различных вариантов решений и выбора наилучшего из них. Критерии оценки эффективности решений должны иметь количественное выражение (физический смысл) и наиболее полно отражать результаты решений, быть простыми и конкретными.

3. *Точная постановка задачи*. Характеристика ситуации, значимость решаемой задачи, сроки выполнения, цель.

4. *Разработка возможных вариантов.* Разработка на основе выбранных методов варианта решения проблемы.

5. *Выбор альтернатив.*

6. *Принятие решения.* При решении крупных проблем, когда разработкой вариантов занимаются группы специалистов, они же представляют руководителю рекомендации, обоснованные соответствующими расчетами. Но окончательное решение принимает тот, кто несет за него ответственность.

Эффективность в общем виде – результативность чего-либо (управления, проведения аварийно-спасательных работ). К оценке эффективности управленческих решений подходят с позиции «практика – критерий истины». Эффективным считается решение, удовлетворяющее ряд требований. Оно должно:

- исходить из достижимых целей;
- быть обеспечено реальными ресурсами и временем;
- предусматривать механизм реализации, т. е. возможно для организации, стимуляции, контроля процесса реализации решений;
- быть устойчивым в смысле эффективности по отношению к возможным ошибкам при определении исходных данных;
- готовиться, приниматься и выполняться в реальном масштабе времени тех процессов, которыми управляют, с учетом возможных скоростей развития нештатных, аварийных ситуаций;
- быть реализуемыми, т. е. не содержать положений, которые сорвут исполнение в результате порождаемых им конфликтов;
- быть гибким, предусматривать изменение цели и (или) алгоритма его достижения при изменении внешних или внутренних условий;
- предусматривать возможность верификации и контроля исполнения.

Критерием *качества решений* выступает их практическое внедрение. Применяется показатель, косвенно оценивающий качество принятых управленческих решений через количество выполненных решений, и рассчитывается по формуле

$$K_k = (P_v - P_n) / P_{\Pi} \cdot 100, \quad (1)$$

где K_k – коэффициент качества управленческих решений (УР);

P_v – количество выполненных УР;

P_n – количество выполненных некачественных решений;

P_{Π} – количество принятых УР.

Выраженный в процентах данный показатель характеризует, по существу, качество управления.

1.4. Организация как объект управления и организационная структура управления

Организация – это группа людей, деятельность которых сознательно координируется для достижения общей цели (или целей).

Организации создаются для достижения самых разных целей, удовлетворения различных потребностей людей, поэтому они разнообразны, имеют различное назначение, расположение, меры, внешний вид, строение.

Большинство организаций являются сложными системами, состоящими из подразделений (частей организации), имеющих свою цель работы, увязанную с общей целью, и следующие общие параметры:

- наличие общих целей;
- преобразование ресурсов для достижения результата (основные ресурсы, используемые организацией, – это люди (трудовые ресурсы), капитал (деньги, основные фонды), средства, технология и информация;
- зависимость организации от внешней среды;
- разделение труда; разделение всей работы на части называется горизонтальным разделением труда;
- образование подразделений в сложных организациях; подразделения организации выполняют свои специфические задания и добиваются конкретных целей;
- необходимость и наличие органа управления.

Классификация организаций:

- правительственные и неправительственные;
- коммерческие и некоммерческие;
- бюджетные и внебюджетные;
- общественные и хозяйственные;
- формальные и неформальные.

Среда организации – это совокупность объективных условий, в которых осуществляется ее деятельность.

Внутренняя среда организации – это совокупность элементов и связей внутри самой организации, а также составляющих элементов.

Внутренняя среда определяет характер и успешность деятельности предприятия. Элементы внутренней среды предприятия: структура, цели, задачи, технологии, персонал.

Структура – взаимосвязь составных частей чего-либо.

Структура управления – это взаимоотношения подразделений предприятия. В основу любой структуры управления положен принцип разделения труда.

Использование принципа разделения труда создает возможности для специализации трудовой деятельности, рационального использования ресурсов, повышения качества и эффективности работы.

Цели – желаемое состояние объекта, результат какой-либо деятельности.

Задачи решаются для достижения поставленных целей. Основная и наиболее трудная задача руководителя – работа с персоналом (людьми).

Говоря об организации в целом, нужно помнить, что руководители и подчиненные – это люди с индивидуальными особенностями. Человек – центральная фигура в любой организации. *Работа персонала* в организации является сложнейшим сочетанием разнообразных факторов, влияющих на результаты его деятельности.

Внешняя среда – это комплекс факторов, не подвластных ее руководству и оказывающих непосредственное влияние на функциональную и финансово-хозяйственную деятельность организации.

Все факторы внешней среды можно условно разделить на две основные группы: прямого и косвенного воздействия.

Среда прямого воздействия оказывает прямое воздействие на организацию (вышестоящий орган управления).

Среда косвенного воздействия оказывает побочное воздействие на организацию, однако в ряде случаев последствия такого воздействия гораздо существеннее, чем влияние среды прямого воздействия. Кроме того, влияние среды косвенного воздействия сложнее и многообразнее (состояние экономики, социальные факторы, международные события).

Организационная культура – это оказывающая влияние на отдельных сотрудников и целые группы система принятых в организации ценностей, символов, убеждений, образцов, традиций и норм поведения членов организации.

Носителями организационной культуры являются люди. В организациях с устоявшейся организационной культурой она начинает существовать отдельно от людей и активно воздействовать на членов организации, меняя их поведение в соответствии с присущими ей нормами и ценностями.

Организационная структура управления – это форма разделения и кооперации управленческой деятельности, в рамках которой происходит процесс управления, направленный на достижение цели организации.

В рамках структуры выделяют следующие элементы: звенья, уровни управления; горизонтальные и вертикальные, линейные и функциональные связи.

Для структуры характерны: специализация; разделение труда и его кооперация; централизация, децентрализация и процесс, посредством которого она осуществляется; делегирование полномочий; координация деятельности и соблюдение нормы управляемости.

Организационная структура управления состоит из структуры аппарата управления предприятия и его производственной структуры, т. е. структуры субъекта и объекта управления.

Выделяют следующие типы организационных структур управления:
Иерархический (бюрократический): линейный; функциональный; линейно-функциональный; дивизиональный, штабной.

Органический: проектный, матричный.

Линейный тип организационной структуры (тип прямого подчинения, мелкие и средние организации) – в основу данного варианта структуры управления положен принцип единоначалия, который предполагает предоставление руководителю широких прав и полномочий для выполнения его функций (рис. 1.3). Во главе коллектива стоит один руководитель, который подотчетен вышестоящему руководителю. Вышестоящий руководитель не имеет права отдавать распоряжения работникам, минуя их непосредственного начальника.

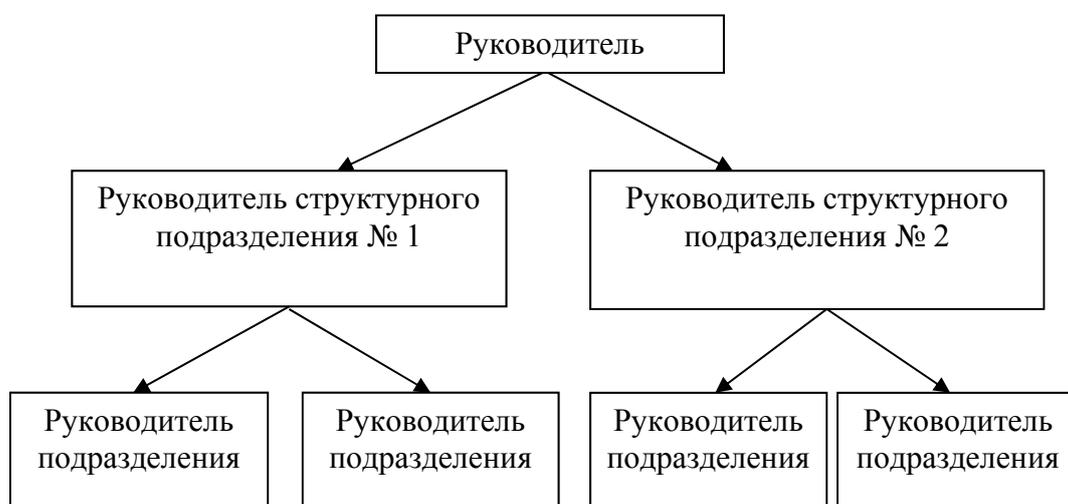


Рис. 1.3. Линейный тип организационной структуры

Функциональный тип организационной структуры – особенностью данного типа организационной структуры является то, что каждая структурная единица специализируется на выполнении определенной функции (рис. 1.4).

Линейно-функциональный тип организационной структуры – это один из наиболее распространенных вариантов организационного построения организаций.

Сущность данного типа структуры заключается в том, что руководство организации обеспечивается как линейным аппаратом, так и функциональными службами. У линейного руководителя появляется штаб, состоящий из управленческих подразделений: отделов, групп, служб, специалистов, которые специализируются на выполнении какого-то одного вида управленческой деятельности. Исполнитель подчиняется и получает

указания только от одного руководителя. Руководитель осуществляет управление через своих функциональных заместителей (рис. 1.5).

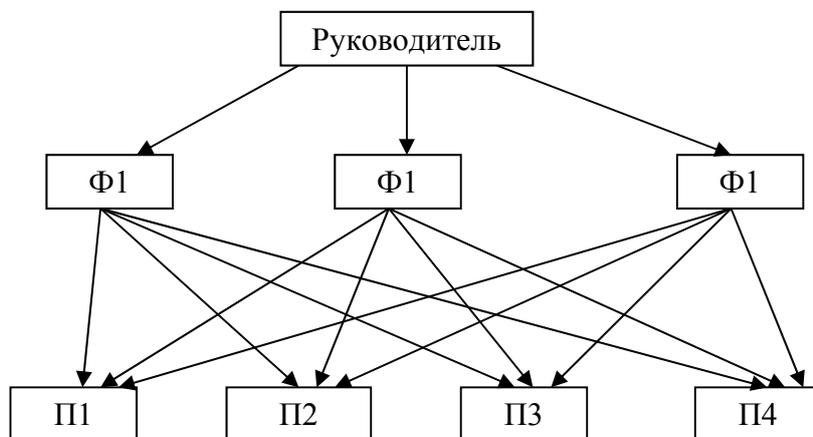


Рис. 1.4. Функциональный тип организационной структуры

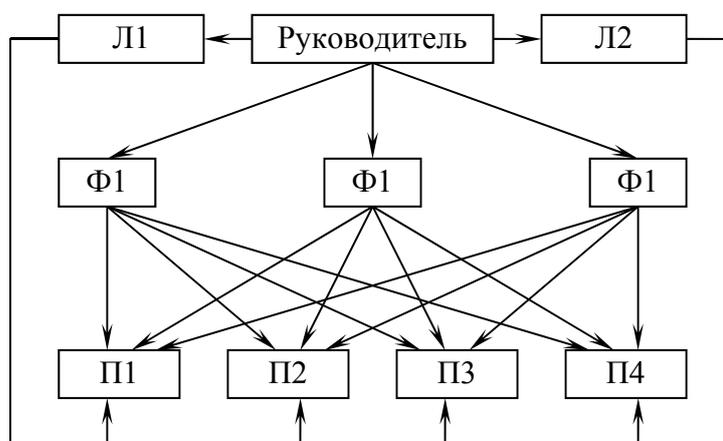


Рис. 1.5. Линейно-функциональный тип организационной структуры

Дивизиональный тип организационной структуры сочетает централизованную координацию и контроль деятельности с централизованным управлением.

Ключевые фигуры в управлении организации с дивизиональным типом – не руководители функциональных подразделений, а руководители, возглавляющие организационные отделения, так называемые дивизионы (рис. 1.6).

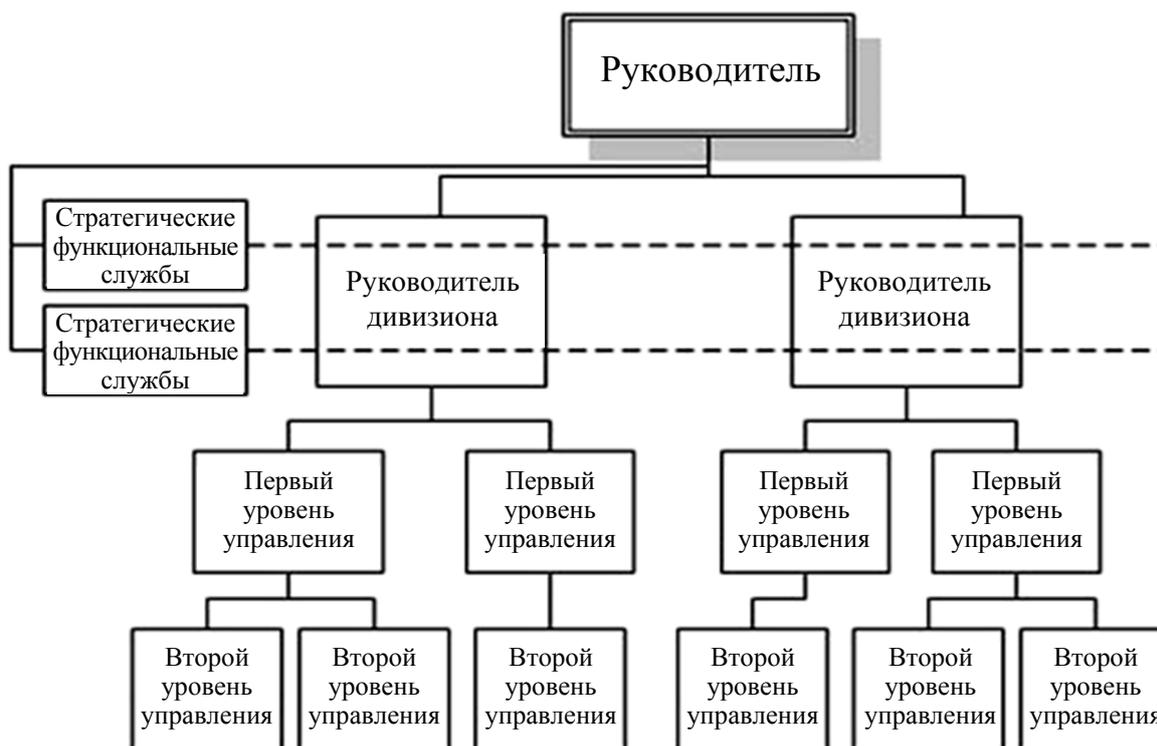


Рис. 1.6. Дивизиональный тип организационной структуры

Штабной тип организационной структуры предназначен для организации работы руководителей высшего звена управления. Создается группа подразделений, целью которой является получение и анализ необходимой информации, подготовка и обеспечение руководства необходимым набором вариантов решения конкретной проблемы (рис. 1.7).

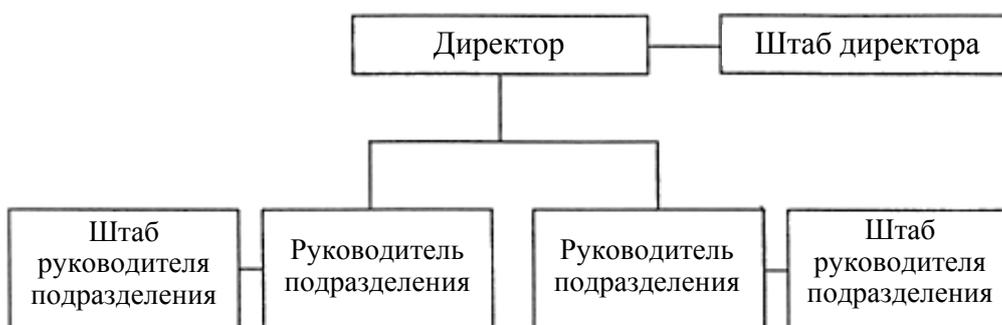


Рис. 1.7. Штабной тип организационной структуры

Матричный тип организационной структуры основан на программно-целевом принципе выполнения работы, который предполагает разработку программы (проекта, темы, задания) для достижения конкретной цели.

Руководитель, возглавляющий программу, наделяется необходимыми правами по привлечению соответствующих подразделений на время выполнения того или иного этапа работы. При этом специалисты таких подразделений, участвующие в выполнении данного этапа программы, продолжают подчиняться своим непосредственным руководителям.

Таким образом, при матричном типе организационной структуры параллельно функционируют вертикальная и горизонтальная линии исполнительной власти, что требует в первую очередь от руководителей высшего звена управления четкой координации проводимых работ (рис. 1.8).

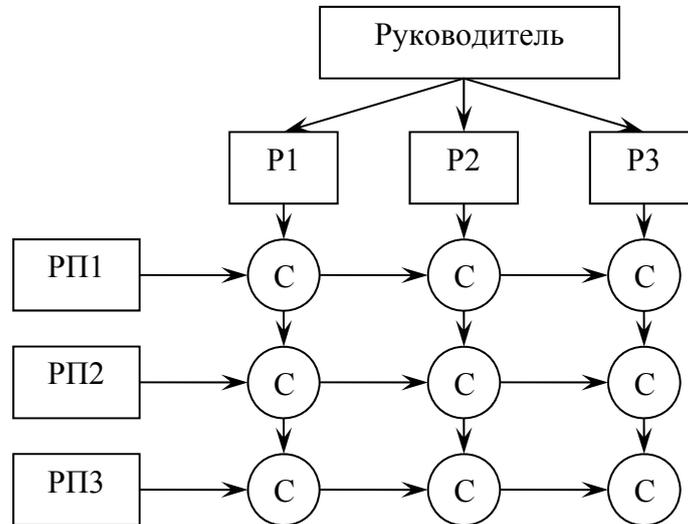


Рис. 1.8. Матричный тип организационной структуры

Вопросы для самоконтроля

1. Что является объектом теории управления?
2. Что является предметом теории управления?
3. Каковы цели теории управления?
4. Каковы функции теории управления?
5. Какие группы методов управления вы знаете?
6. Что такое объект управления?
7. Что такое субъект управления?
8. Что является целью управления?
9. Что такое принцип управления ?
10. Назовите принципы управления А. Файоля.
11. Что такое управленческое решение?
12. Назовите характерные черты управленческого решения.
13. В чем сущность эффективности управленческого решения?
14. Назовите организационные структуры управления и кратко их охарактеризуйте.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Теоретические и методологические основы теории управления силами и средствами в условиях чрезвычайных ситуаций	4
1.1. Сущность, цель и функции теории управления.....	4
1.2. Основные категории и методология теории управления	5
1.3. Управленческое решение как вид управленческой деятельности.....	14
1.4. Организация как объект управления и организационная структура управления.....	17
Вопросы для самоконтроля	22
Глава 2. Организационные основы управления силами и средствами РСЧС и ГО в условиях чрезвычайных ситуаций	23
2.1. Организационная структура и режимы функционирования РСЧС	23
2.1.1. Организационная структура РСЧС	23
2.1.2. Режимы функционирования РСЧС	28
2.2. Организационная структура, условия и мероприятия приведения в готовность ГО	31
2.2.1. Организационная структура ГО	31
2.2.2. Условия и мероприятия приведения ГО в готовность.....	44
2.3. Система управления РСЧС и ГО	47
2.3.1. Органы управления РСЧС	47
2.3.2. Органы управления ГО	51
2.3.3. Пункты управления РСЧС и ГО.....	55
2.3.4. Технические средства, обеспечивающие управление РСЧС и ГО.....	57
Вопросы для самоконтроля	62
Глава 3. Работа органов управления РСЧС и ГО в условиях чрезвычайных ситуаций	63
3.1. Работа органов управления РСЧС при угрозе возникновения и при возникновении чрезвычайной ситуации	63
3.2. Работа органов управления ГО при приведении гражданской обороны в готовность и при ее ведении.....	67
3.3. Особенности работы органов управления РСЧС и ГО в особых условиях	71
3.4. Последовательность управленческой деятельности руководителя работ по ликвидации чрезвычайной ситуации.....	73
Вопросы для самоконтроля	76
Глава 4. Основы планирования мероприятий РСЧС и ГО	77
4.1. Цель, задачи, требования и методы планирования мероприятий РСЧС и ГО	77
4.2. Порядок разработки, структура и содержание Плана действий по предупреждению и ликвидации ЧС природного и техногенного характера субъекта Российской Федерации	80
4.3. Порядок разработки, структура и содержание Плана гражданской обороны и защиты населения	86
Вопросы для самоконтроля	98

Глава 5. Основы организации взаимодействия и всестороннего обеспечения действий сил РСЧС И ГО при ликвидации чрезвычайных ситуаций	99
5.1. Основы организации взаимодействия сил РСЧС и ГО при ликвидации чрезвычайных ситуаций	99
5.1.1. Сущность и основные требования, предъявляемые к взаимодействию	99
5.1.2. Основы организации взаимодействия сил	101
5.1.3. Содержание работы руководителя работ по ликвидации ЧС по организации взаимодействия и способы организации взаимодействия сил.....	104
5.2. Основы организации всестороннего обеспечения действий спасательных формирований при ликвидации чрезвычайных ситуаций.....	108
Вопросы для самоконтроля	117
Глава 6. Материальное обеспечение сил и мероприятий РСЧС и ГО	118
6.1. Основы материального обеспечения мероприятий РСЧС и ГО	118
6.2. Основы материально-технического обеспечения спасательных сил	125
Вопросы для самоконтроля	133
Заключение	134
Приложения	135
Литература	150

Учебное издание

НЕРОВНЫХ Александр Николаевич
КАЛАЙДОВ Александр Николаевич
ЗАВОРОТНЫЙ Александр Григорьевич

ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ СИЛАМИ
И СРЕДСТВАМИ В УСЛОВИЯХ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Учебное пособие

Редактор *А. В. Бондаренко*
Технический редактор *Е. А. Пушкина*
Корректор *Н. В. Федькова*

Подписано в печать 25.01.2017. Формат 60×90^{1/16}.
Печ. л. 9,5. Уч.-изд. л. 7. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ 37

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