

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ



КЕМЕРОВСКИЙ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ПИЩЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

А.Ф. Павлов

УПРАВЛЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ТРУДА

Учебное пособие

Для студентов вузов

*Рекомендовано Сибирским региональным
учебно-методическим центром высшего профессионального
образования для межвузовского использования в качестве
учебного пособия по дисциплине «Управление безопасностью
труда» для студентов технических вузов*

Кемерово
2010

УДК 614.8(075)

ББК 68.9я7

П12

Рецензенты:

А.В. Лебедев, профессор, д-р техн. наук;
Л.А. Шевченко, профессор, д-р техн. наук

*Рекомендовано редакционно-издательским советом
Кемеровского технологического института
пищевой промышленности*

Павлов, А.Ф.

П12 Управление безопасностью труда : учебное пособие /
А.Ф. Павлов; Кемеровский технологический институт пи-
щевой промышленности. – Кемерово, 2010. – 291 с.
ISBN 978-5-89289-613-9

Охватывает основные понятия, термины, определения и правила по организации управления производством, персоналом; обеспечению надежности, безопасности и эффективности производственных систем и процессов путем формирования интереса и ответственности работников в их эффективном взаимодействии в интересах успеха целого.

Основное внимание уделяется вопросам организации хозяйственного управления на уровне производственных предприятий и подразделений.

Предназначено для студентов технических вузов, обучающихся по специальности 280102 «Безопасность технологических процессов и производств»; может быть использовано в системе повышения квалификации руководителей и специалистов организаций и учреждений, а также работниками служб охраны труда и промышленной безопасности в повседневной работе.

УДК 614.8(075)

ББК 68.9я7

ISBN 978-5-89289-613-9

*Охраняется законом об авторском
праве, не может быть использовано
любым незаконным способом
без письменного договора*

© КемТИПП, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	6
Часть 1. Теоретические основы управления персоналом	10
Глава 1. Введение в теорию организации управления персоналом.....	10
Глава 2. Методические основы организации управления персоналом.....	43
2.1. Опыт зарубежной практики.....	44
2.2. Особенности отечественной практики.....	49
2.3. Организация хозяйственного надзора.....	54
2.4. Механизмы обеспечения безопасности труда.....	66
Часть 2. Правовые основы охраны труда и промышленной безопасности	72
Глава 3. Правовые основы законодательных актов и нормативных документов.....	72
3.1. Понятия и определения права.....	72
3.2. Общие правовые нормы закона.....	77
3.3. Роль и место правил безопасности в системе управления производством.....	82
3.4. Инструкция, руководство, методика.....	85
3.5. Механизм формирования правомочий норм безопасности.....	90
3.6. Социальная приемлемость правовых и нормативных документов по охране труда.....	94
Глава 4. Законодательные акты и правовые документы по охране труда и промышленной безопасности.....	96
4.1. Федеральные правовые акты.....	96
4.2. Нормативные и методические документы.....	107
4.3. Локальные документы.....	108
Часть 3. Государственное регулирование охраны труда и промышленной безопасности	111
Глава 5. Основные положения государственной политики по охране труда и промышленной безопасности.....	111

Глава 6. Структура и функции федеральной системы государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности.....	120
6.1. Федеральная система охраны труда и промышленной безопасности.....	120
6.2. Государственный надзор и контроль.....	126
6.3. Социальное страхование и страхование ответственности.....	137
6.4. Федеральная комплексная программа.....	140
Глава 7. Структура и функции региональной системы государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности.....	142
Часть 4. Управление охраной труда и промышленной безопасностью в организации.....	151
Глава 8. Принципы организации системы хозяйственного управления.....	151
Глава 9. Общие положения организации управления охраной труда и промышленной безопасностью.....	163
Глава 10. Организация системы управления охраной труда и промышленной безопасностью.....	167
10.1. Разработка и обновление структуры.....	168
10.2. Установление функций.....	176
10.3. Разработка локальных документов.....	186
Глава 11. Планирование охраны труда и промышленной безопасности.....	192
Глава 12. Оперативное управление охраной труда и промышленной безопасностью.....	195
12.1. Осуществление мероприятий промышленной безопасности.....	195
12.2. Осуществление мероприятий по охране труда.....	199
12.3. Ведомственный надзор и производственный контроль.....	201
12.4. Социальное партнерство.....	217
12.5. Пропаганда безопасности труда.....	225
Глава 13. Внутренний аудит и адаптация системы управления безопасностью труда.....	230

Часть 5. Развитие системы управления	
производством, персоналом, безопасностью труда	237
Глава 14. Направления развития системы управления	
производством, персоналом, безопасностью труда.....	238
14.1. Направления развития социального	
партнерства.....	238
14.2. Направления развития структуры	
системы хозяйственного управления.....	244
14.3. Направления реформирования	
производственного контроля.....	249
Глава 15. Принципы развития системы управления	
производством, персоналом, безопасностью труда.....	264
15.1. Организационные принципы	264
15.2. Принципы организации рабочего места	271
15.3. Принципы организации структурных	
подразделений.....	273
15.4. Распределение задач между уровнями	
управления.....	274
15.5. Взаимодействие.....	276
15.6. Мотивация.....	278
15.7. Конфликты в коллективе и пути	
их преодоления.....	279
Глава 16. Консультирование по развитию	
системы управления.....	281

ПРЕДИСЛОВИЕ

Будущее безопасности труда определяется состоявшимися и предстоящими изменениями в условиях управления производством, персоналом, в их обучении и повышении квалификации, в организации и обеспечении безопасности труда, а еще более – обновлением правового поля, правосознания и правовой культуры людей. Вместе с тем обновление системы управления персоналом производственных организаций и нормативно-правовых документов по охране труда применительно к изменившемуся государственному устройству и к новым организационно-правовым формам управления организациями представляет серьезную методическую проблему, не имеющую для отечественной практики удовлетворительных аналогов.

На всех уровнях государственного регулирования и хозяйственного управления охраной труда и промышленной безопасностью приходит понимание, что требования по охране труда и промышленной безопасности определяют производственные отношения, а производственные отношения – безопасность и эффективность труда. Поэтому создание или обновление системы управления персоналом и нормативно-правовых документов таких систем всегда было делом тонким.

Современное состояние нормативно-правовых документов по организации управления персоналом производственных предприятий, включая документы и по охране труда, таково, что безотлагательное их обновление возможно только с привлечением в такое нормотворчество большого числа специалистов. Создание учебника по организации системы управления охраной труда и промышленной безопасностью является необходимым этапом в работе по обучению специалистов, способных оценивать и разрабатывать системы управления и нормативно-правовые документы по охране труда и промышленной безопасности.

Актуальность организации управления безопасностью труда должна была бы быть очевидной, как сохранение жизни и здоровья, но это не совсем так. Непонимание роли и значения организации управления безопасностью труда в хозяйственной

деятельности часто происходит из-за незнания механизмов – организационных, правовых и технических средств и способов эффективного управления безопасностью труда, как в системе государственного регулирования, так и в системе хозяйственного и общественного управления производством. Поэтому, отдавая должное актуальности обеспечения безопасности труда, одновременно следует осознавать актуальность обучения специалистов, руководителей работ и организаций методам и навыкам эффективного управления производством, персоналом, в том числе безопасностью труда.

Современная действительность, а еще более – будущее характеризуются состоявшимися и предстоящими изменениями в технике, технологии и организации производства, а вслед за ними – изменениями правового поля, правосознания и правовой культуры, принципов управления персоналом, принципов обучения и повышения квалификации и обеспечения безопасности труда. Все это актуализирует и делает постоянной проблему обновления системы управления персоналом производственных предприятий, нормативно-правовых документов по охране труда применительно к изменившемуся государственному устройству и к новым организационно-правовым формам управления предприятиями.

Целью изучения дисциплины «Управление безопасностью труда» является приобретение знаний и навыков по решению вопросов снижения аварийности, производственного травматизма, производственно-обусловленных заболеваний и повышение эффективности производства путем умелой организации государственного регулирования, хозяйственного и общественного управления охраной труда и промышленной безопасностью, а также воспитание безопасного правосознания работников.

Основными задачами изучения настоящей дисциплины является формирование знаний и навыков, необходимых:

- для создания и ведения эффективной работы служб охраны труда и промышленной безопасности на разных уровнях государственного регулирования и хозяйственного управления безопасностью труда;

- разработки нормативно-методических и организационно-правовых документов по организации и охране труда и про-

мышленной безопасности, обеспечивающих формирование интереса и ответственности персонала в безопасной и эффективной их работе;

– ведения учебно-воспитательной работы по формированию безопасного правосознания и безопасного образа жизни работников.

Для решения этих задач необходимо знать:

1. Законодательные и нормативные правовые акты по охране труда и обеспечению промышленной безопасности.

2. Основные положения государственной политики по охране труда и обеспечению промышленной безопасности.

3. Основные функции и полномочия органов государственного регулирования, хозяйственного и общественного управления охраной труда и промышленной безопасностью.

4. Основные положения надзорной и контрольной деятельности федеральных органов государственного регулирования охраны труда и обеспечения промышленной безопасности.

5. Основные положения социального страхования и страхования ответственности.

6. Методические положения и принципы организации управления безопасностью труда в системах государственного регулирования, хозяйственного и общественного управления охраной труда и промышленной безопасностью.

7. Основные положения социального партнерства по охране труда и обеспечению промышленной безопасности.

Владея этими знаниями, необходимо уметь:

1. Пользоваться законодательными актами и нормативно-методическими документами при решении практических задач по организации государственного регулирования, хозяйственного и общественного управления охраной труда и промышленной безопасностью.

2. Разрабатывать организационную структуру системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью.

3. Разрабатывать организационно-правовую, нормативно-методическую и производственно-техническую документацию по промышленной безопасности и охране труда.

4. Планировать работы по повышению безопасности труда.

5. Оценивать эффективность систем государственного регулирования, хозяйственного и общественного управления безопасностью труда.

6. Осуществлять информационное обеспечение работников по вопросам охраны труда и промышленной безопасности.

7. Вести пропаганду по воспитанию безопасного правосознания, поведения и образа жизни.

8. Разрешать трудовые споры.

9. Вести учетно-контрольную, нормативно-методическую, организационно-правовую и производственно-техническую документацию службы охраны труда и промышленной безопасности.

Весь материал настоящего учебного пособия изложен в пяти частях и по содержанию охватывает все вопросы по курсу «Управление безопасностью труда», рекомендованному для высших учебных заведений. После каждой главы приводится список необходимой литературы.

Автор выражает благодарность всем, кто участвовал в обсуждении затронутых здесь вопросов, и в особенности Г.П. Злобину, Ю.И. Иванову, И.Л. Кравчуку, В.А. Ширяеву.

Часть 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ

Глава 1. Введение в теорию организации управления персоналом

Возникновение проблемы организации коллективной деятельности людей исторически восходит к далекому прошлому. По мере разделения труда и развития товарного производства эта проблема становилась все более сложной. Однако исчерпывающего научного решения эта проблема не получила до настоящего времени. Причина такому положению кроется не в том, что не было достойных научных разработок, а в том, что сам предмет исследования постоянно меняется вслед за непрерывно происходящим совершенствованием техники и технологии производства, вслед за непрерывными изменениями в формах и содержании деятельности людей.

Среди различных научных направлений, на базе которых разрабатывалась теория организации производства, труда и управления, особое место занимает праксеология (от греческих слов, означающих практику или действие и учение) – наука о принципах и методах эффективной деятельности.

В России первая работа по проблемам праксеологии появилась еще в 1926 году. Статья Е.Е. Слуцкого «Изучение проблемы построения формально-праксеологических основ экономики» была издана в Записках Киевского университета. Однако наибольшее распространение идеи праксеологии получили в Польше под влиянием работы проф. Т. Котарбинского «Трактат о хорошей работе» [1]. Дальнейшее развитие идеи праксеологии получили в работе Я. Зеленецкого «Организация трудовых коллективов» [2] и С. Ковалевски «Научные основы административного управления» [3].

Настоящая глава, за небольшим исключением, составлена из извлечений из работ Т. Котарбинского и Я. Зеленецкого, что

делает ее пригодной в качестве не только учебного, но и краткого методического материала.

Задача анализа

Действительность, в которой человек живет, в том числе и действительность организационных явлений, неизмеримо сложна. Все в ней взаимно переплетается, взаимно воздействует, все находится в движении. То, что есть в данный момент, становится понятным только как следствие того, что было, и как зародыш того, что будет. Каждый доступный нам элемент действительности мы можем рассматривать как часть какого-то более широкого целого и одновременно как целое, состоящее из каких-то частей. Кроме самих вещей, мы думаем об их состояниях, свойствах и отношениях.

Наше сознание не может одновременно охватить всю совокупность предметов, свойств и отношений, составляющих элементы ситуаций, в которых мы находимся и в которых нам надлежит действовать. Мы не можем одновременно охватить даже те из них, которые нам «даны» непосредственно как «информация», рассеивающая указанный элемент неуверенности, не говоря уже о таких, о которых мы можем только составить представление, основываясь на имеющейся информации. Наше сознание выходит из положения, выбирая то, что представляется существенным, и, сосредоточивая внимание на этих элементах, создает из них упрощенную модель действительности. Если выбор был правилен и то, на чем сосредоточилось наше внимание, оказалось существенно важным в отношении цели, которой должна была служить наша ориентация, то такая ориентация облегчает нам достижение цели. Если же нет, то ориентация оказывается по отношению к данной цели ложной и вместо облегчения затрудняет деятельность.

Задачей теоретического анализа действительности является ее упорядочение путем сосредоточения внимания на некоторых общих признаках отдельных ситуаций. Именно это мы называем анализом действительности. Чем крупнее организационные единицы, преобладающие в структуре данного общества, тем более важным является вопрос их организации на научной основе, так как тем большие убытки могут произойти в случае ошибок в их организации и в их функционировании.

О росте значения разработки основ организации совместной деятельности Е.А. Джонсон замечает: «Метод проб и ошибок и осуществляемый на их основе способ улучшений был совершенно достаточным даже для крупных и сложных организаций еще двадцать или десять лет тому назад... Сегодня очень много промышленных и иных организаций принимают настолько огромные размеры, а их наиболее серьезные операции настолько дорогостоящи, что каждая неправильная операция может стать причиной катастрофы, и метод проб и ошибок становится “методом проб и катастроф”» [2].

Методы изучения

Рассматривая методы создания общей теории организации, можно выделить пять групп способов построения теоретических положений. Каждая из них может, конечно, иметь ряд вариантов, и в рамках каждой можно, в зависимости от ситуации на отдельных этапах пути, применять разные приемы (рис. 1.1).

Когда мы наблюдаем окружение «не методически», то каждый из нас приобретает определенный общий жизненный опыт, составляющий основу для создаваемых с помощью интуиции обобщений. Это самый простой, исторически наиболее древний, но одновременно самый примитивный и наименее достоверный, по существу преднаучный, путь к обобщенным положениям теории организации. Он ведет к «общему жизненному опыту» через интуитивный вывод обобщающих гипотез и через проверку этих гипотез путем выдачи директив на основе этих гипотез. Зачастую это ведет к точным и имеющим практическое значение обобщениям.

Другой путь также берет свое начало в опыте, но на этот раз это уже не личный опыт. В качестве основы гипотез здесь принимаются положения «народной мудрости», выраженные в пословицах, сказках, письменных памятниках и т.п. Поскольку, однако, эти источники изобилуют внешними противоречиями, порожденными главным образом неадекватной формулировкой практических рекомендаций, то здесь включается дополнительный этап: мысленная проверка адекватности. Проведение мысленной проверки адекватности подобных формулировок и рекомендаций не освобождает, однако, от необходимости практической проверки полученных таким способом гипотез.

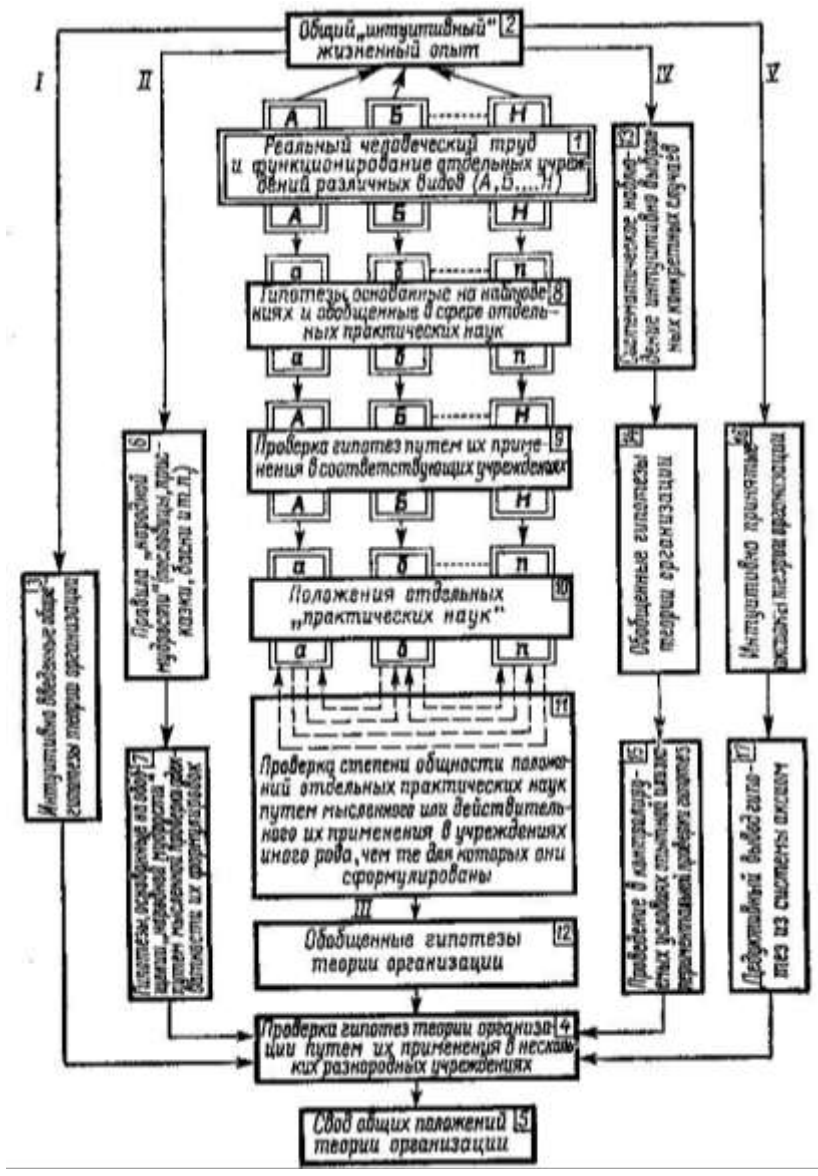


Рис. 1.1. Основные методы перехода от наблюдения за функционированием учреждения через обобщенные гипотезы к общим положениям теории организации

Третий путь весьма трудоемок и в силу этого применяется редко и только фрагментарно. Этот путь заключается в переходе от обобщений низшего уровня, сделанных на материале отдельных «практических наук», к самым широким обобщениям, входящим в состав теории организации и управления.

Четвертый путь – наиболее «научный» из применяющихся в настоящее время – также берет свое начало в общем жизненном опыте. На основе этого опыта исследователь интуитивно осуществляет выбор конкретных индивидуальных случаев и проводит их исследование, анализируя функционирование целых учреждений или избранных фрагментов этого функционирования (чаще всего отдельных этапов производственного процесса или процесса управления). При этом выбираются такие случаи, которые считаются наиболее типичными для ситуации и которые доступны возможно более точному описанию. Эти случаи подвергаются самому подробному аналитическому наблюдению, осуществляемому с помощью уже названных приемов.

Пятый и последний путь в настоящее время относится еще к области пожеланий. Это путь создания дедуктивной теории организации и управления. На первый взгляд этот путь выглядит проще, чем предыдущий. Он представляется таким образом, как если бы совокупность аксиом, то есть положений, принимаемых без доказательств и выражаемых по мере возможности в числовой форме (или по крайней мере пригодных для такого выражения), выводилась из непосредственного жизненного опыта.

Построение дедуктивной системы требует на следующем этапе вывода из системы аксиом ряда положений, которые могут быть доказаны с помощью принятых в данной системе правил рассуждения.

В соответствии с предлагаемым в данной книге пониманием термина «теория» и его ролью для практики можно полагать, что даже тогда, когда теория организации и управления по образцу других, более старых научных дисциплин дойдет до создания аксиом, необходимой окажется проверка на практике положений, выведенных методом дедукции из принятых аксиом. Если же окажется, что эти положения, несмотря на правильность рассуждения, в общественной практике не находят доста-

точно частого подтверждения, то это явится достаточным основанием для того, чтобы пересмотреть или систему аксиом, или же принципы рассуждения.

Сущность организации

В чем заключается признак объекта или деятельности, которую называют хорошей организацией? Ответ на такой вопрос получается из сравнения. Например, в «хорошо организованном» учреждении каждый знает, что ему следует делать, и, что важнее, каждый делает то, что ему положено, содействуя реализации общей цели. Каждый знает, от кого он в случае сомнения получит указания и кому должен их давать. Одни не ждут других: у каждого под рукой документы, информация (материал) и орудия труда (например, счетные машины), необходимые для выполнения заданий (причем все это именно такого рода, какие ему нужны, в необходимом количестве и в определенное время). «Хорошо организованная» деятельность определяется тем, что отдельные ее этапы следуют один за другим в надлежащей последовательности, не делается ничего, что не служило бы ясно очерченной цели данной деятельности, и вместе с тем делается все необходимое, так что каждый этап служит целому.

Плохо организованная деятельность характерна тем, что все время обнаруживаются какие-то недочеты. Приходится возвращаться к тому, что должно было быть сделано раньше. Через некоторое время выясняется, что некоторые предпринятые усилия были не нужны, что, например, информация для плана собиралась либо слишком подробная, либо недостаточно обширная (конечно, с точки зрения общей концепции плана) и т.д.

Организация – это особый вид взаимоотношения частей между собой и с составленным из них целым. Отношение это состоит в том, что части взаимно содействуют успеху целого.

Организационный эффект

Еще Адам Смит заметил, что эффект совместных действий группы людей, организованных в коллективы, больше суммы одиночных действий. Этот дополнительный эффект он приписывал разделению труда. То, что одно и то же число людей может в результате разделения труда выполнить значительно большую работу, А. Смит объяснял тремя различными обстоятельствами. Во-первых, возрастанием умения каждого ра-

ботника; во-вторых, экономией времени, которое обычно затрачивается при переходе от одного рода работы к другому; наконец, изобретением большого количества машин, которые облегчают и сокращают работу и позволяют одному человеку выполнить работу многих людей.

В современном обществе инструментализация деятельности в большом масштабе возможна только при коллективной работе. Поэтому мы практически не знаем людей, которые не являлись бы членами каких-либо более или менее формально организованных систем.

Участники такой системы находятся в вынужденной ситуации, побуждающей их к совместным действиям. Если бы они не приступили к соучастию или отказались от него, то оказались бы в худших обстоятельствах, чем при соучастии. С этой точки зрения выражение «хотят действовать совместно» не многим разнится от выражения «должны действовать совместно».

Принудительность ситуации, склоняющей людей вступать в коллективы, является следствием достижения в них организационного эффекта.

Чтобы этот результат можно было достигнуть, необходимо еще, чтобы совместное усилие было надлежаще синхронизировано, чтобы не только цели, но и средства деятельности были согласованы, чтобы подбор участников совместной работы был правильным – короче говоря, чтобы коллективное действие было организовано. Именно поэтому организационным эффектом коллективной деятельности можно назвать тот дополнительный результат, который получен при хорошо организованной коллективной деятельности.

Выгода, приходящаяся на одного члена группы при групповой деятельности, будет больше, чем выгода, которую мог бы получить субъект, действующий в одиночку, а выгода, приходящаяся на одного члена коллектива при коллективной деятельности, будет больше, чем на одного члена группы при групповой деятельности. Однако эти различия появляются только при условии правильной организации совместной деятельности и будут тем меньше, чем менее правильной будет эта организация. Именно поэтому размер положительной выгоды, приходящейся на члена группы или коллектива, измеряемой соотноше-

нием между затратами и результатами, мы можем назвать организационным эффектом, точнее организационным эффектом совместной деятельности.

Можно сказать, что правильная организация, а особенно гармонизация, то есть координация и интеграция совместной деятельности, составляет наряду с вышеупомянутыми условиями необходимое и вместе с тем достаточное условие появления организационного эффекта.

Степень организации

Согласно принятому нами определению организации, критерий степени организованности целого, по сути дела, сводится к тому, насколько части действительно взаимодействуют для достижения успеха целого, иначе говоря, к тому, в какой степени успех или хотя бы только сохранение целого становится условием существования части.

С точки зрения степени организованности можно рассматривать два крайних случая. В первом из них каждый элемент взаимодействует успеху целого, каждый специализирован в своей сфере и, как таковой, существует только для целого, составной частью которого является. Во втором случае предполагается собрание объектов (например, группы людей), совсем не дифференцированных, где не все они способствуют успеху целого и к тому же слабо с этим целым связаны.

Среди многих признаков организованности особого внимания заслуживают функциональная дифференциация частей, их взаимозависимость и иерархичное построение целого. Эти признаки определяют высокую степень сложности организационной структуры не только в статическом, но и в динамическом смысле, то есть тесную взаимосвязь частей в процессе их функционирования.

Нередко встречаются такие ситуации, когда из-за чрезмерного разделения труда и дифференциации обязанностей, а также неравномерного поступления заданий один работник перегружен и не успевает выполнять возложенные на него обязанности, тогда как другие недогружены, но не помогают ему (часто даже не из-за отсутствия доброй воли, а в связи с отсутствием подготовки для выполнения данного задания или по причине чрезмерной зависимости от какого-то другого подразделения). В

таких случаях излишняя дифференциация частей и их взаимозависимость не способствуют успеху целого. При этом наблюдается особо вредное явление, а именно тенденция создания подразделений, слишком обособленных от целого, живущих собственной жизнью, не учитывается, что условием их существования является успех целого.

В этих условиях возможной величиной, непосредственно и адекватно характеризующей степень организованности какой-либо сложной системы, является степень ее действительного успеха, и то лишь в той части, в которой она своими успехами обязана взаимодействию составных частей. Такой критерий оценки степени организованности формально приемлем хотя бы потому, что он опирается на определение организации.

Связь

Необходимым условием существования организованного целого является наличие контактов, связей между составляющими его частями.

В наиболее общей форме контакты можно определить как возможность воздействия (одностороннего или взаимного). Контакты интересуют нас главным образом как возможность передачи информации.

Следует иметь в виду, что отправляемое количество информации часто отличается от поступающего к адресату, так как утрата сведений – широко распространенное явление. Это положение объясняет значение качества связей, в частности степени искажений и упущений, а также смыслового содержания сообщений.

Взаимодействие

Чтобы сложный объект мог стать организованным целым, кроме связи, необходимы обстоятельства, которые обеспечивали бы взаимодействие входящих в него частей. В отношениях людей должны быть обстоятельства, побуждающие их принимать участие в коллективе, сотрудничать, оказывать поддержку делу целого. Поэтому готовность людей к сотрудничеству, выражающаяся в участии, является необходимым условием существования учреждения, хотя сама по себе и не представляет для этого достаточного условия.

К взаимодействию людей склоняет своеобразная принудительная ситуация. В человеческих коллективах взаимодействие выражается в виде более или менее сознательной, более или менее организованной взаимной помощи членов коллектива. В других организованных целях взаимодействие выражается в таком приспособлении частей друг к другу, чтобы целое функционировало как можно лучше.

Взаимодействие – это, в сущности, не что иное, как деятельность, направленная на реализацию тождественных или единых целей; поэтому в качестве необходимого условия организации можно назвать единую или общую цель.

Главенствующие звенья

Особую роль в обеспечении сплоченности коллективов играют их руководствующие звенья, которые, главенствуя, ставят в зависимое положение другие элементы целого. Не все внутренние взаимоотношения сплачивают части в единое целое. Взаимная доброжелательность в отношениях между членами коллектива, несомненно, увеличивает его сплоченность. Взаимное нерасположение тоже является отношением между людьми, и, как правило, оно снижает сплоченность коллектива.

Виды связи

Связью, которая больше всего бросается в глаза при рассмотрении организационных структур систем, является односторонняя зависимость подчиненного от начальника. Эту зависимость можно охарактеризовать как служебную связь. Наиболее существенным признаком служебной связи является полномочие начальника решать, что должен делать подчиненный в рабочее время, и определять задания, которые подчиненный обязан выполнить.

От **служебной связи** следует отличать **функциональную связь**, сопряжения которой могут, но не должны перекрываться с сопряжениями служебной связи. Как правило, эта связь также носит односторонний характер. «Функциональный обуславливающий элемент» не решает, однако, того, что должен делать «функционально зависимый элемент». При правильно построенных отношениях он вообще не решает вопроса поведения «зависимого элемента».

Роль «функционально обуславливающего элемента» заключается скорее в помощи или совете, чем в даче распоряжений. «Зависимый элемент» сохраняет право решения, а вместе с ним несет ответственность, но обязан выслушать совет.

Хорошим примером таких отношений, а вместе с тем случая, когда начальник может быть «элементом функционально зависимым» от человека, который подчиняется ему по службе, может быть отношение директора предприятия к юрисконсульту. Директор может обязать юрисконсульта заняться разработкой вопроса по какой-то проблеме, но не может ни указать, каким образом этот вопрос должен быть разработан, ни предпринять заранее результаты. Директор не обязан следовать высказанному юрисконсультом мнению, но обязан это мнение выслушать. Больше того, юрисконсульт имеет право и даже обязан представить директору рекомендацию, которую у него затребовали, если считает, что этого требует закон, а директор не может отказать от ознакомления с этой рекомендацией. Иначе говоря, юрисконсульт указывает директору, как он должен поступить, и хотя это указание не является для директора обязательным, однако на практике игнорирование подобной рекомендации чревато серьезными последствиями.

В организованных системах, в которых разделение труда находится на довольно высоком уровне и, следовательно, деятельность каждого члена коллектива зависит от деятельности других участников, кроме того, приобретает влияние еще и взаимная зависимость членов коллектива. Поскольку успех каждого зависит от техники работы всех тех, кто в ходе организованного процесса подготавливает для него материалы (или информацию) или должен продолжать перерабатывать их, каждый работник может и должен добиваться от всех формально установленным или обычно принятым способом всесторонне согласованной деятельности. Именно в этом заключается третий вид организационной связи – **техническая связь**.

Связь четвертого вида назовем **информационной связью**. Она предусматривает одностороннюю и (или) взаимную информацию о всех состояниях объекта и об изменениях состояний, о которых информирующий знает, а информируемый должен знать, чтобы иметь возможность эффективно выполнять

свои обязанности. Именно от этих контактов в определенной степени зависит сплоченность организации. Они решают каждодневную координацию труда. Охватывая каждого члена организационного подразделения невидимой на первый взгляд сетью информационных сопряжений, именно они цементируют связь каждого члена организованного целого со многими другими сотрудниками, а через них – со всем учреждением.

Конфликты

В коллективе, в состав которого входят люди, наряду с силами, склоняющими их к взаимодействию, действуют многие силы, затрудняющие это взаимодействие. Эти силы складываются из противоречий между отдельными людьми и коллективом, конфликтов между отдельным человеком и остальными людьми, между данной группой и другими группами (например, в рамках общества между составляющими их классами, а в рамках меньших организационных подразделений – между различного рода небольшими общественными группами).

Знание возможных источников конфликтов в организации является важным условием их предупреждения. Хотя конфликты на первый взгляд противоречат основополагающему требованию организации (части взаимно содействуют успеху целого), они не всегда вредны для организации. Несмотря на это, большинство людей считает, что наилучшей является «бесконфликтная организация». Этот взгляд вытекает из того, что некоторые конфликты, особенно те, которые развиваются с большей силой, чем взаимодействие, действительно могут затормозить деятельность организованной системы и даже довести ее до распада. Но в том-то и заключается диалектическое единство противоположностей, что организованное целое, обходящееся без внутренних конфликтов, было бы статичным целым, лишенным шансов на развитие. Не «бесконфликтность», а искусство преодоления внутренних противоречий и использование их в интересах организованного целого является одним из признаков действенной организации.

Подобный подход приобрел уже права гражданства в теории организации. Внутренний конфликт в организации может быть преодолен: а) путем структурных изменений, повышающих степень организации, и путем согласования личных интере-

сов с интересами коллектива; б) путем удаления элементов, которые перестали содействовать успеху целого; в) путем распада организованного целого.

Интеграция

Интеграция внутри предприятия заключается в идентификации организационных целей целого с индивидуальными целями членов организации. При этом происходит не полное отождествление этих целей, а достигается ситуация, при которой общие цели являются средством достижения индивидуальных целей, и наоборот.

Интеграция, рассматриваемая только в рамках одного учреждения, получила название «простая интеграция», а интеграция, рассматриваемая в отношении данного учреждения, но с учетом тех ролей, которые члены этого учреждения играют в других учреждениях, – «сложная интеграция».

Формальная организация

Формальная организация всегда является частью сознательной организации, так как нельзя сформулировать то, что не было осознано. Но сознание само по себе не совсем адекватно отражает действительность. Любая формальная организация всегда включает в себе определенное искажение (по меньшей мере некоторое упрощение) действительности. Поэтому формальная организация является не только не полным, но также и не вполне верным образом соответствующей действительной организации.

Определение цели

Логично, что первым этапом организованной деятельности является осознание главным обуславливающим звеном коллектива четко определенной цели деятельности и разъяснение этой цели членам коллектива.

Можно, правда, представить управление коллективом без информирования его о цели деятельности, но, без сомнения, сотрудничество более эффективно, когда коллектив не только знает, к чему стремится руководство, но и когда каждый член коллектива считает общую цель одной из своих индивидуальных целей. Такое отождествление при надлежащем профессиональном и моральном уровне членов коллектива, а также при правильном понимании ими внутренних организационных связей

позволяет значительно ограничить детальность руководящих указаний и контроля исполнения, способствует децентрализации исполнительных решений, что снижает связанные с детальностью расходы, а тем самым увеличивает ее экономичность.

Планирование

Планирование деятельности – это анализ ее внутренних и внешних условий и обдумывание средств и способов, приспособленных как к ее целям, так и к условиям осуществления.

Управление

Под управлением в широком смысле мы понимаем действие, направленное на побуждение к функционированию различных объектов в соответствии с целью того, кто ими управляет. Под управлением в узком смысле, точнее под управлением людьми, нами понимается деятельность, побуждающая действовать других людей в соответствии с целью того, кто ими руководит.

Наибольшую возможность воздействия на элементы ситуации, в которой находятся другие люди, дает собственность на средства производства, необходимые этим людям для труда, являющегося для них главным источником существования, а также полномочия управления, полученные от собственника этих средств производства.

Наиболее частыми и, очевидно, самыми важными побудительными мотивами подчинения власти являются:

- доверие подчиненного к начальнику (действительный авторитет вышестоящего);
- привычка подчиненного к признанию власти данного вышестоящего лица в качестве законной;
- опасение подчиненного, что в случае неповиновения его ожидают неприятные последствия или принуждение, степень которых может быть различной – от едва ощутимой и до нетерпимой.

Авторитет

Следует различать власть и авторитет. Сущность авторитета руководителя заключается в том, что подчиненные положительно оценивают достоинства его характера и разума и в результате заранее настроены на послушание не из опасений перед

репрессиями, а ввиду убеждения в правильности и точности получаемых распоряжений. Авторитет всегда основывается на доверии подчиненных к руководителю, на вере в его лояльность и умение управлять. Это, конечно, не означает, что руководитель должен уметь сам выполнить любую работу лучше, чем его подчиненные. Такие ситуации относятся уже к области истории. По мере развития современных способов коллективной деятельности именно подчиненные должны уметь выполнять все больше и больше видов работ лучше, чем их руководители. Начальник должен отдавать себе отчет в том, что отдельные подчиненные знают больше и умеют делать определенные операции лучше, чем он. Доверие подчиненных должно включать в себя убеждение как в том, что начальник относится к ним с искренним доброжелательством, так и в том, что он принимает решения самостоятельно только тогда, когда действительно лучше, чем подчиненный, знает вопрос, по которому принимается решение, а в противном случае оставляет принятие решения за подчиненным и возлагает на него ответственность за выполнение этого решения.

Так можно определить действительный авторитет. Для приобретения действительного, подлинного авторитета требуется время. На начальном же этапе сотрудничества руководителю необходим «внешний» авторитет, который приобретается на основе формальных регалий власти. К их числу, например, относятся:

- 1) церемония вступления в должность;
- 2) имеющиеся награды и знаки отличия;
- 3) звания и должности;
- 4) размер оклада и побочных доходов;
- 5) ограничения в допуске посетителей.

К этому можно было бы добавить: служебную автомашину, обширный рабочий кабинет и т.п. Временно, пока практика не дает подчиненным оснований для собственной оценки начальника, эти внешние признаки могут заменить настоящие источники авторитета. Они облегчают также признание подчиненными того положения, что данное лицо, как руководитель, имеет право давать им определенные поручения.

Стимул и побуждение

Вынужденная ситуация такая, в которой если нечто определенное не будет совершено, то будет плохо, и притом значительно хуже, чем если бы это нечто было сделано. Создание для подчиненных вынужденных ситуаций является одним из способов осуществления власти. Власть осуществляется также при помощи создания для подчиненных привлекательной ситуации, при которой если совершить нечто определенное, то будет хорошо, и при этом лучше, чем не делать этого. В обоих случаях «совершение чего-то определенного» может заключаться также и в воздержании от определенного действия.

Вынужденную и привлекательную ситуации можно рассматривать как частные случаи ситуации побуждения к действию, или, иначе, мотивированной ситуации, а их элементы, активно воздействующие на субъект, называть стимулами. Таким образом, стимул – это элемент ситуации субъекта, вызывающий его определенные действия путем создания в его психике определенного побуждения (мотива). Побуждение же или мотив – это определяющая действие психическая реакция на стимул. Стимулы, вызывающие у подчиненных побуждения (мотивы к действию), могут проявляться негативно (отталкивающе) или позитивно (поощрительно).

Убеждение

Побуждающая ситуация не исчерпывает способов исполнения власти. Ее можно осуществлять также путем убеждений. Убеждение состоит в работе с людьми как с объектом специфической воспитательной деятельности с целью изменения их взглядов и понятий, а также в привитии им определенных привычек.

Важность этого способа реализации власти заключается в том, что эффективность способов создания вынужденных или привлекательных ситуаций зависит не только от подбора стимулов как объективных элементов ситуации управляемых лиц, но в равной мере от субъективных реакций этих лиц в данных ситуациях на созданные стимулы, а это формируется воспитанием.

Командование

Если власть опирается на возможности применения законного принуждения, то управление осуществляется (как,

например, в военном деле) в форме командования или отдачи приказов или команд.

Взыскание претензий

Иногда власть одних людей над другими опирается на соглашение между ними. Соглашение пользуется защитой закона, и кредитор может требовать от должника выполнения принятых им обязательств (а при взаимных обязательствах обе стороны вправе требовать их выполнения). Кредитор может, следовательно, создать должнику принудительную ситуацию, обращаясь к соответствующему органу власти с просьбой о взыскании долга. Таким образом, по принятой нами терминологии, он имеет власть над должником. Управление в такой ситуации назовем взысканием претензий.

Обязанности руководителя

Первой его обязанностью по отношению к возглавляемому им структурному подразделению является обеспечение того, чтобы поведение подчиненных соответствовало замыслу руководителя. А этот замысел реализуется путем оказываемого руководителем влияния в том направлении, чтобы поведение подчиненных реализовало или в определенной мере содействовало реализации задач, возложенных на них в рамках учреждения. И если руководитель чувствует, что не может воодушевить подчиненных своей волей или не хочет им передать то, что хотят от него вышестоящие, то для него остается единственный выход – отказаться от своих обязанностей.

Второй обязанностью каждого руководителя является создание для подчиненных условий, дающих им возможность выполнить задание. При этом подчиненные на каждом уровне управления имеют право требовать этого от своего вышестоящего начальника, так как при отсутствии необходимых условий у людей создается впечатление, что от них требуют невозможное.

Третья обязанность руководителя состоит в стимулировании развития у подчиненных творческих элементов их труда. Нет такой работы, которая не могла быть в какой-то мере творческой. Творчеством может быть, например, любое совершенствование процесса труда. Только посредством развития творческой инициативы происходит прогресс. Именно творчество яв-

ляется тем, что развивает человека и что дает ему в труде наибольшее удовлетворение.

В качестве четвертой обязанности руководителя можно назвать внедрение среди подчиненных навыков точного выполнения полученных инструкций. Это обязанность по отношению к самому себе, по отношению к учреждению и по отношению к обществу. Без точного выполнения инструкций каждым членом коллектива нет координации коллективной работы, а координация является одним из условий организационного эффекта.

Наконец, пятой обязанностью каждого руководителя является содействие подчиненным в росте квалификации посредством их обучения (хотя бы на собственных ошибках, за которые в пределах своих полномочий руководитель несет ответственность перед вышестоящим руководителем), а также посредством оказания помощи и заботы.

Принципы (правила) руководства

Руководителю больше всего нужны две черты: умение завоевать у подчиненных действительный авторитет и наличие широкого кругозора и чувства перспективы в вопросах, связанных с задачами учреждения.

Для того чтобы у подчиненных выработались навыки по точному выполнению инструкций, целесообразно придерживаться следующих правил.

Во-первых, отдавать как можно меньше распоряжений и инструкций и требовать их тщательного выполнения. Распоряжения и инструкции следует отдавать только в случае абсолютной необходимости и при наличии уверенности в том, что они могут быть и будут выполнены. Ничто так не деморализует коллектив, как явно невыполнимые или излишние распоряжения, которые в силу своей ненужности не выполняются.

Во-вторых, требуется соблюдение следующих принципов:

– начальник должен отказываться давать ответ на вопрос, если подчиненный спрашивает мнение руководителя перед принятием решения по проблеме, которая ему поручена для самостоятельного решения и по которой он в состоянии принять правильное решение;

– прежде всего контролируются результаты принятых подчиненными решений с учетом «общих директив», а не сподобы, с помощью которых получены эти результаты;

– за подчиненными признается «ограниченное право делать ошибки (из добрых намерений)». Этот принцип, являющийся одновременно одним из важных элементов «хорошей атмосферы сотрудничества в учреждении», состоит в том, что до тех пор, пока допущенные подчиненными ошибки (конечно, ошибки, возникающие в результате деятельности, в ходе которой подчиненный руководствуется добрыми намерениями) в вопросах, переданных им для самостоятельного решения, не превышают определенной «нормы», непосредственный начальник (не отказываясь от того, чтобы высказать подчиненному упрек с глазу на глаз) должен перед руководством более высокой инстанции взять вину подчиненного на себя. Этот принцип претворять в жизнь нелегко. Но если его не осуществлять на практике, то, пожалуй, не удастся искоренить страх перед ответственностью.

Передавая подчиненному часть своих обязанностей и прав, руководитель также перекладывает на него – в тех же границах – полную ответственность. Сам же он продолжает нести ответственность за свои действия: за то, какого человека он выбрал и какие обязанности на него возложил. Поскольку же каждый отвечает только в границах действительно имеющейся у него возможности действовать, то для того, чтобы эта ответственность не была фикцией, каждый начальник должен обладать решающим или хотя бы паритетным голосом в вопросе, касающемся подбора своих непосредственных подчиненных, и в вопросе организации подчиняющегося ему подразделения, в том числе и по вопросу границ обязанностей, которые он возлагает на каждого из подчиненных, и соответствующих этим обязанностям прав.

Инструкции

Инструкция, доведенная до максимально возможной степени детализации, является программой. Однако в отношениях с людьми никогда нельзя сформулировать программу так подробно, чтобы в ходе выполнения не могли возникнуть сомнения. Это вытекает из того, что никогда не удастся предвидеть всех

возможных изменений ситуации. В связи с этим инструкции не должны ограничиваться определением средств и способов действия, но и должны также определять его конечные цели таким образом, чтобы исполнители могли при необходимости творчески их интерпретировать в соответствии с замыслом руководителя.

При передаче решения руководитель должен учитывать индивидуальные особенности подчиненных.

Ставя только конечные задачи и увеличивая самостоятельность подчиненных, мы делаем их работу интересной, будим их инициативу и усердие, но вместе с тем требуем от них большего усилия, а в случае недостаточной квалификации и при сильной взаимосвязи действий разных сотрудников подвергаем себя опасности допущения больших ошибок в координации работы. Давая детальные инструкции, мы ослабляем чувство ответственности работников, ограничиваем поле их инициативы и удовлетворение работой, но также снижаем требования к квалификации и личному усилию, уменьшаем вероятность ошибок, которые обычно связаны с недостаточной подготовкой отдельных членов коллективов или отсутствием координации их труда.

Приказ

Наиболее категорической регламентирующей формой передачи решения является приказ. Он обязывает подчиненных точно выполнить переданное решение в установленные сроки и предусматривает возможные санкции (наказания) в случае невыполнения. Действие приказа вступает в силу немедленно.

Приказ может указывать, как следует вести себя или как не следует; первый тип приказа мы называем предписанием, второй – запрещением. Предписание, данное устно в установленной форме и с немедленным сроком выполнения (как, например, в армии или в другой ситуации, подобной по способу воздействия), носит характер команды.

Приказы и другие директивные документы (указы, распоряжения, постановления, циркуляры, циркулярные письма) представляют собой правовые нормы.

Приказ может содержать задачи или также инструкции. Если приказ носит инструктивный характер и в нем отсутствует

четкая формулировка задачи, то она должна быть ясна из обоснования предписываемых им действий.

Распоряжение

Меньшая степень регламентации характерна для распоряжений, которые, правда, также обязывают точно выполнять содержащиеся в них решения, но не устанавливают определенного срока начала реализации.

Распоряжение с меньшей степенью регламентации, оставляющее подчиненному свободу выбора не только срока выполнения, но средств и способов действия, может быть названо предписанием. Связывающим остается здесь только само задание. Возможная инструктивная часть предписания носит факультативный характер.

Наконец, наименьшая степень регламентации характерна для совета, то есть распоряжения полностью факультативного, оставляющего подчиненному свободу решения также относительно самого задания. В этом случае руководитель опирается, как правило, на доверие, которым он пользуется у подчиненных на основе своего авторитета, и общность целей, благодаря чему подчиненные либо воспользуются факультативной частью распоряжения, либо скорректируют его так, чтобы действия наилучшим образом способствовали достижению поставленных общих целей.

Выбор степени регламентирующего действия распоряжений зависит от обстоятельств, подобных тем, от которых зависит выбор степени детализации распоряжений, так как, в сущности, уменьшение регламентации снижает и степень детализации того, что в распоряжении является передачей воли руководителя.

Невыполнение распоряжений

Нет более наглядного способа потери авторитета руководителя, как отдавать распоряжения категорические, но невыполнимые.

Невыполнение распоряжений может иметь много причин:

– невозможно выполнить распоряжение в данной ситуации. Отсюда перед отдачей категорического распоряжения необходимо задуматься о том, способен ли именно этот подчиненный, которому адресуется распоряжение, справиться с заданием в сложившихся условиях;

– существует угроза неисполнения решения не потому, что его невозможно выполнить, а потому, что данное задание можно лучше выполнить другим способом, который не соответствует инструкции. Невыполнение инструкций в этом случае может быть следствием именно усердия и доброй воли подчиненных, связанной с лучшим, чем у начальника, знанием предмета;

– распоряжения не могут быть выполнены, если их так много, что нельзя запомнить;

– недостаточно влияние соответствующих стимулов.

При этом должно быть установлено, кому направить распоряжение, какими средствами, какие формулировки включить в него.

Выбор средства передачи должен обеспечить поступление сообщения нужному адресату и соответствующее воздействие на него, что, в свою очередь, зависит от того, кто является адресатом.

Что касается формулировки распоряжений, то она должна быть понятной, ясной, исчерпывающей, содержательной.

Формулирующему рекомендуется поставить себя в положение адресата.

Мотивы и стимулы деятельности

Наряду с распоряжениями другой необходимой составной частью процесса управления является воздействие на ситуации подчиненных. Это воздействие заключается в том, что определенные составные части таких ситуаций преобразуются в стимулы с целью побудить подчиненных к деятельности, соответствующей целям руководителей.

Это столь же необходимая составная часть управления, как и поручение. Без стимулов поручения не дали бы соответствующих результатов. Поручения могут быть успешными только тогда, когда руководитель, отдавая поручение, одновременно преобразует ситуацию, в которой находятся подчиненные, из безразличной в мотивирующую.

Принуждение основывается на угрозе того, что игнорирование поручения повлечет за собой более тяжелые последствия, чем выполнение поручения. Поощрение – это обещание, что

выполнение поручения вызовет последствия, полезный результат от которых превышает расходы по выполнению поручения.

Эмоциональные и рациональные аргументы

Составным элементом управления являются аргументы, которые используются для оказания влияния на личность подчиненных. Аргументы, так же как распоряжения и стимулы, являются необходимой составной частью всякого управления, хотя в разных его «стилях» удельный вес их различен, по крайней мере они в разной степени заметны.

Аргументы, с помощью которых мы оказываем влияние на чьи-то взгляды, могут быть эмоциональными или рациональными. В первом случае мы стараемся воздействовать на сферу чувств индивида, взгляды которого хотим изменить, во втором – воздействуем путем изменения в сознании этого индивида того, что он считает элементами своих взглядов на жизнь, сложившихся на основании опыта.

Эмоциональное воздействие желательно, но, в конце концов, в некоторых ситуациях можно обойтись без него. Воздействие же с помощью рациональных аргументов всегда необходимо. Это вытекает из того обстоятельства, что всегда необходимы какие-то стимулы, а стимулы эти не могут быть эффективными до тех пор, пока тот, на кого они должны воздействовать, не осознает их связи со своими потребностями. Осознания же этой связи можно добиться только с помощью рациональных аргументов.

Эмоциональные и рациональные аргументы – это также элементы управления, которые часто оказываются еще менее «видимыми», чем стимулы. Иногда их не замечают ни те, которые фактически ими пользуются, ни те, в отношении которых они применяются. Чем более сознательно и умело пользуются ими руководители, тем более эффективно управление.

Совпадение целей

Совпадение целей возникает тогда, когда индивидуальные конечные цели членов коллектива и конечные цели всего коллектива (руководителя) являются одинаковыми.

Исходным пунктом формирования целей являются потребности, содержащиеся также в основе стимулов, а через них и непосредственно в побуждениях к действию. Отсюда возникает

ет определенное соотношение между потребностями, целями, стимулами и побуждениями.

Совпадения целей можно достигнуть, однако, не только посредством соответствующего формирования системы стимулов. Таким же результативным способом действий является воздействие непосредственно на структуру потребностей путем административных мер или с помощью метода убеждения.

Поскольку цели учреждения составляют, в сущности, определенную категорию индивидуальных целей, то соответствие целей членов коллектива означает вместе с тем ликвидацию внутреннего конфликта между индивидуальными конечными целями и конечными целями учреждения, воспринимаемыми иногда как принудительные средства достижения индивидуальных целей. Ликвидация такого «раздвоения» личности членов коллектива непосредственно усиливает их готовность к работе в интересах учреждения или способствует повышению степени их участия в его работе.

Соответствующая подготовка (беседа, а также формирование системы стимулов, воздействующих постоянно) позволяет руководить людьми (влиять на них так, чтобы их поведение соответствовало намерениям руководителя) с соблюдением принципа минимизации вмешательства, а иногда даже полного устранения наблюдения. В этих условиях роль руководителя ограничивается оказанием в случае необходимости помощи подчиненным, главным образом в форме информирования их о ситуации, а также в форме советов, касающихся в основном координации действий взаимосвязанных в процессе работы членов коллектива. Поскольку такая форма руководства оказывается достаточно эффективной, правильное ориентирование в ситуации, в особенности во взаимосвязях членов коллектива, достигнутое благодаря помощи и совету со стороны руководителя, бывает достаточно, чтобы члены коллектива сами приняли правильные решения. Руководство, осуществляемое таким способом, становится результативным и экономически эффективным. Эта эффективность выражается высоким полезным результатом при минимальных затратах, которые в данном случае включают как напряжение руководителя, так и издержки, вызываемые ощущением подчиненности. Необходимо отдавать себе отчет,

что в условиях низкого уровня соответствия целей обе эти затраты весьма велики.

Методы управления

Под методами управления понимаются определенные способы руководства. Способ управления – это определенный набор средств руководства. Средства руководства это не что иное, как дача распоряжений, побуждение и убеждение. В более детальном истолковании это конкретные акты власти, авторитета, отдельные стимулы, действия по наблюдению и контролю. В настоящее время различают два основных метода управления персоналом: авторитарный метод управления и метод управления делегированием ответственности.

Авторитарный метод

Авторитарный метод управления заключается в определении руководителем не только заданий для подчиненных, но и способов их выполнения, то есть в постановке перед подчиненными частичных задач, довольно детально «запрограммированных».

Этот метод требует передачи подчиненным подробных инструкций, выполнение которых должно обусловить реализацию конечного задания.

Авторитарный метод может быть применен только тогда, когда подчиненные полностью отдают себе отчет относительно власти руководителя или имеют к нему большое уважение, то есть тогда, когда руководитель пользуется среди них действительным авторитетом. Этот метод характеризуется тем, что в нем первостепенное значение придается распоряжениям или приказам. Вопрос о создании стимулирующих ситуаций, которые и здесь также являются необходимыми, остается в известной степени в тени. Это связано в основном с тем, что среди стимулов постоянно превалируют негативно действующие стимулы подчинения (угроза санкций в случае неподчинения) и возникает привычка к подчинению.

Этот метод бывает необходим в ситуациях, в которых от подчиненных невозможно ожидать, что они сами смогут выбрать правильный способ действия вследствие недостаточной квалификации и недостаточного понимания целей структурного подразделения.

В ряде случаев метод незаменим для обеспечения координации работы. Этот метод, несовместимый со стремлением к децентрализации учреждений с точки зрения распределения полномочий на принятие решений, не способствует также выполнению начальником обязанности содействовать развитию подчиненных. Каждому нужно сначала показать, как он должен работать; но, желая способствовать его развитию, надо ему позволить и даже необходимо поощрить его собственную инициативу, хотя бы это и означало, что он будет некоторое время учиться на собственных ошибках. Поэтому в принципе метод управления, основанный лишь на авторитете, является временным неизбежным злом. Этот метод может продержаться длительный отрезок времени без большого ущерба только в ситуациях, когда уровень квалификации и моральные качества руководителя значительно возвышают его над подчиненными.

Ответственность

Мы несем ответственность за последствия наших действий не потому, что добровольно принимаем ее на себя, а просто потому, что это последствия именно нашей деятельности. Тот, кто своими действиями оказал существенное влияние на определенную цепь событий, является ответственным за эти последствия, даже если он сумел каким-либо способом избежать угрожающих ему санкций. Но в случае отрицательной оценки этих событий никто не несет ответственности за события, которые не являются последствиями его поведения, даже если каким-либо способом ему были предъявлены санкции, предусмотренные в случае отрицательных последствий этих событий. При этом не следует забывать, что действие, а следовательно, и исполнение не ограничиваются случаями позитивного совершения чего-либо. Они могут также состоять в сознательном воздержании от какого-либо действия. Следовательно, мы являемся и, как правило, чувствуем себя ответственными не только за то, что мы что-то сделали, но и за то, что мы чего-то не сделали, если мы знаем, что обязаны были это сделать и что это было в пределах наших возможностей. В связи с этим понятие ответственности тесно связывается с понятием обязанности. Разграничивая эти понятия, было бы, очевидно, правильнее говорить об ответственности не за задание, а за образ действий, последстви-

ем которого является, например, выполнение или невыполнение этого задания.

Обязанности руководителя не исчерпываются обдумыванием и дачей правильных указаний. К его обязанностям относятся также наблюдение и контроль, а в случае необходимости – принятие специальных мер, призванных обеспечить исполнение отданных распоряжений в границах действительно существующих возможностей. Но нельзя согласиться со взглядом, будто руководитель всегда ответствен не только за последствия своего собственного поведения, но и за последствия поведения всех своих подчиненных. Это в конечном счете означало бы ответственность руководителя за свое поведение и за поведение своих подчиненных, в том числе и независимое от его собственно-

Коллективная ответственность

Проблема коллективной ответственности охватывает случаи совместной работы, коллективной деятельности совместно действующих исполнителей, не связанных между собой отношениями руководителя и подчиненного. В практике наряду с подобными случаями совместной работы встречаются и такие, в которых трудно определить, кто из сотрудников, действующих совместно, является единоличным исполнителем составных частей какой-либо сложной работы или изделия. По существу, в подобной ситуации каждый выступает автором отдельных частей, но трудно по окончании коллективной работы установить, какова доля каждого.

Везде, где определенной работой занято больше одного непосредственного исполнителя, мы имеем дело с совместной или общей ответственностью. И там, где вследствие трудностей разграничения участия каждого сложно определить, кто за что отвечает, возникает ситуация, в которой очень трудно или невозможно разграничить санкции.

Коллективная ответственность или ответственность многих за одно и то же дело граничит с отсутствием чувства ответственности, ибо каждый будет склонен перекладывать ее на других. Учитывая трудности разграничения персональной ответственности каждого участника совместных действий, следует избегать такого рода ситуации. Это достигается по возможности

более точным определением круга обязанностей каждого из совместно работающих сотрудников, но и это не благо, так как часто ведет к рассогласованию интересов совместно работающих работников.

Ответственность руководителя

Возвратимся к проблеме случаев сотрудничества, которые характерны для ситуации, где действуют руководители и подчиненные.

Стремление трезво оценить вопросы возложения ответственности заставляет отклонить концепцию, что ответственность связана только с непосредственным участием в деятельности. Согласно этой концепции, руководитель вообще не несет бы ответственности за действия своих подчиненных. Но с этим согласиться нельзя. Сущность обязанностей руководителя состоит в стремлении обеспечить соответствие деятельности подчиненных его директивам. При этом мы исходим из предпосылки, заключающейся в том, что именно для того, чтобы возникла объективная совместная ответственность руководителя за действия подчиненных, он должен иметь право участвовать в подборе подчиненных, определении круга их обязанностей, а также в организации их деятельности. Правда, по разным причинам влияние непосредственного руководителя на эти вопросы никогда не бывает полным. Он должен делить это влияние с функциональными органами, специализированными в кадровых и организационных вопросах, так как у него обычно не хватает знаний, таких как общая кадровая политика, политические аспекты, перспективные реорганизационные замыслы и другие. Поэтому в большинстве учреждений непосредственный руководитель работника не имеет полных прав приема и увольнения этого работника. Это тем более часто бывает тогда, когда вновь назначенный руководитель принимает ранее укомплектованный и сформировавшийся коллектив сотрудников. Однако никогда не следует лишать непосредственных руководителей права участия в вопросах подбора, формулирования круга обязанностей и организации труда подчиненных. Так как каждый отвечает за свои непосредственные и косвенные действия, то за возможный неудачный подбор кадров отвечает каждый, кто действительно (а не только формально) участвовал в этом подборе.

Таким образом, следует принять, что руководитель отвечает за действия своих подчиненных как непосредственный участник работы и в том объеме, в каком он непосредственно участвовал в их действиях и косвенно в достижении определенных результатов этих действий.

Если руководитель дал подчиненному ошибочное указание, которое тот точно выполнил, то именно руководитель отвечает за результаты, аналогично тому, как оператор на вычислительной машине несет ответственность за результат неправильно сделанного расчета, если заложил в нее ошибочные исходные данные и программу. Правильна ли эта аналогия? Нет, не правильна. Подчиненный действует сознательно, а не только функционирует.

Когда речь идет об управлении людьми, поступающими сознательно, руководитель, как косвенный участник, несет ответственность за действия подчиненных в том объеме, в котором эти действия явились следствием его руководства. Непосредственный участник – подчиненный – несет полную (а не только частичную) ответственность за свою деятельность, несмотря на то, что он действовал по указанию руководителя. При таком подходе к проблеме объективной ответственности теряет смысл ставящийся иногда вопрос – «перед кем мы отвечаем» (точнее, кто осуществляет санкции в рамках служебной и дисциплинарной ответственности). Больше того, постановка такого вопроса может скрыть от нас то обстоятельство, что два человека (руководитель, передавший в компетенцию подчиненного часть своих обязанностей, и подчиненный, который принял их к исполнению) отвечают за одно и то же. Ибо внешне руководитель отвечает перед кем-то другим (перед своим вышестоящим руководителем, передавшим ему часть своих обязанностей и прав). Действительно, так обычно обстоит дело с наложением взысканий, но не с ответственностью, которая в подобных случаях и ситуациях совокупна, а не раздельна.

Таким образом, невозможно отрицать, что общая ответственность возникает как в процессе совместной работы, так иногда и при оценке полученных результатов этой работы. Но во всех этих случаях следует стремиться к наиболее точному разграничению ответственности каждого участника процесса

совместной деятельности. Такое разграничение достигается главным образом посредством предоставления подчиненным свободы действий в пределах, которые допускают их квалификация и требования координации их работы.

Сокращая круг общей ответственности, мы вместе с тем ограничиваем область применения санкций по отношению к двум или нескольким лицам за одну и ту же работу и этим самым уменьшаем возникающую в такой ситуации опасность приглушения чувства ответственности членов коллектива. Такая опасность может возникнуть в том случае, когда каждый рассчитывает на то, что правильность решения того или другого вопроса за него проверил предшествующий исполнитель, и когда каждый надеется, что он избежит санкций, перекладывая ответственность на других. Взыскания, накладываемые на многих за одну и ту же работу, – это, по существу, санкции, не накладываемые ни на кого конкретно, а ответственность многих за одно дело. Это прямой путь к безответственности.

Однако руководитель не может передать никому своих обязанностей по наблюдению за ходом работы (как своей, так и своих непосредственных подчиненных) и контролю за выполнением подчиненными своих задач. А так как он никому не может передать эти обязанности, то он, и только он, отвечает за свои действия также и в этой области.

Последствия управления

Рассматривая общественные и воспитательные последствия применения директивного и интегративного стиля управления, возьмем два этих диаметрально противоположных стиля в их чистой форме. Это необходимо для того, чтобы возможно более ярко показать последствия, которые влечет за собой приближение в ходе практического управления к одной из этих крайностей. При этом следует отдавать себе отчет в том, что последствия применения определенного стиля управления зависят, в частности, также и от того, по отношению к кому данный стиль применяется. Уже указывалось, что влияние стиля управления на поведение подчиненных зависит, в частности, от их культуры и от их личностей. Одни из них испытывают потребность в самостоятельности; эти люди предпочитают, чтобы руководитель ограничивался постановкой задач (причем сформу-

лированных в возможно более общем виде), чтобы им что-либо поручали или советовали, а не приказывали, а также чтобы стимулы имели характер поощрения, а не кары и чтобы это были целенаправленные стимулы, а не стимулы повиновения. Другие любят, чтобы их «водили за руку». Они предпочитают получать подробные инструкции, а не думать. Их не волнует возможность подвергнуться наказанию, а обещание награды в каком-то неопределенном будущем мало побуждает их к деятельности.

Безусловно, что типичное директивное управление не только не закрепляет способность к импровизации и самостоятельной координации действий, но отучает от них. Оно отучает от проявления инициативы, а если, кроме того, подобное управление связано с чрезмерно острыми санкциями за ошибки (не слишком многочисленные и совершенные из добрых побуждений), то может привести к безразличию и к видимости выполнения работы. Такое управление не только не увеличивает, а, что хуже, уменьшает чувство ответственности подчиненных за возложенные на них обязанности.

С другой стороны, воспитательная деятельность, направленная на искоренение у подчиненных навыков пренебрежительного отношения к деталям (мелочам) и неточного следования образцам, а также на искоренение отсутствия настойчивости, требует иногда со стороны начальников жесткости, присущей директивному управлению.

Эти замечания можно завершить констатацией того факта, что как с точки зрения кратковременной эффективности, так и с точки зрения долгосрочных воспитательных и общественных последствий управление не должно принимать резко выраженного директивного характера, хотя без определенных элементов директивного управления долго нельзя будет обойтись. Задача заключается в том, чтобы элементы эти применять умело, тактично, в меру и в чередовании с элементами, приближающими стиль управления к интегративному управлению.

Иерархичность структуры управления

Когда численность членов формально организованной организационной ячейки превышает ту, которой один руководитель еще может успешно управлять, исправность управления

требует расчленения данной ячейки хотя бы на две части, каждая из которых будет иметь отдельного руководителя.

Численность лиц, которыми может успешно управлять один руководитель, бывает различной и колеблется от 2-3 до нескольких десятков человек. Численность подчиненных работников, прежде всего, зависит от рода выполняемой ими работы, особенно от того, являются ли проблемы, решение которых возложено на данную группу, простыми или сложными, однородными или неоднородными. Чем важнее, сложнее и менее типичны вопросы, порученные данной группе подчиненных, тем больше времени начальник должен уделять каждому из подчиненных для того, чтобы руководство не превратилось в фикцию.

Число лиц, которыми может успешно руководить один начальник, зависит также от степени предоставленной подчиненным самостоятельности. Чем больше самостоятельность подчиненных, тем большей может быть их численность, так как они в меньшей мере занимают время своего начальника. А степень надлежущей самостоятельности подчиненных зависит, в свою очередь, не только от объективных обстоятельств, указанных выше, но и от личных умственных способностей и характера как начальника, так и подчиненных и даже от личных взаимоотношений. При чрезмерной численности подчиненных контакты начальника с отдельными подчиненными или слишком кратковременны, или слишком редки. В первом случае начальник не может вникнуть в сущность проблем. В другом случае возникает альтернатива: или вопросы остаются не решенными до момента, когда подчиненный «протиснется» к начальнику, или же эти вопросы разрешаются без его участия. В обоих случаях руководство становится фикцией.

Но если численность лиц, подчиненных одному руководителю, слишком мала, то либо руководитель тратит на управленческие функции меньше времени, чем он мог бы тратить в нормальных условиях, так что его руководящая квалификация частично пропадает впустую, либо определенную часть своего служебного времени он вообще не работает с пользой для дела.

Распределение полномочий

Основным способом смягчения отрицательных последствий концентрации руководства является распределение на возможно более низких ступенях руководства обязанностей, служебной ответственности и соответственного объема полномочий для принятия решений. Основным постулатом правильного распределения сферы деятельности является как можно более точное совмещение предметного круга поручаемых обязанностей, ответственности и полномочий.

Постулат этот на первый взгляд очевиден. Как же можно выполнять какие-то обязанности, не имея права принимать решений, необходимых для их исполнения? И как можно ожидать от кого-то чувства ответственности за решения, которые в действительности принимаются кем-то другим?

Мало кто станет оспаривать необходимость совмещения круга обязанностей, полномочий и ответственности, а как на деле? Анализ неформальных организационных отношений показывает, что зачастую решения принимаются фактически не тем, кто формально на это уполномочен. Несмотря на это, формальная ответственность продолжает обременять тех, кто формально уполномочен для принятия решений. Поэтому возникают различия между кругом принятия фактических решений и формальной ответственностью.

Действительно, наблюдение реальных организационных отношений показывает, что точное совмещение оговоренных здесь трех областей на практике встречается довольно редко.

Литература

1. Котарбинский, Тадеуш. Трактат о хорошей работе / Тадеуш Котарбинский; пер. с пол. – М.: Экономика, 1975. – 271 с.
2. Зеленецкий, Ян. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления / Ян Зеленецкий; пер. с пол. – М.: Прогресс, 1971. – 311 с.
3. Ковалевски, Станислав. Научные основы административного управления / Пер. с пол. – М.: Экономика, 1979. – 232 с.

Глава 2. Методические основы организации управления персоналом

Коллективная деятельность, как правило, характеризуется использованием наемного персонала, а наемный работник отличается рядом особенностей, не учитывать которые в деле организации устойчиво безопасной и устойчиво эффективной деятельности просто нельзя. В первую очередь это касается проблемы формирования интереса и ответственности наемного работника в безопасной и эффективной работе.

Проблеме формирования интереса и ответственности наемного работника в безопасной и эффективной работе в отечественной и зарубежной практике с давних пор уделялось большое внимание. В отечественной практике социалистического строительства дисциплина труда обеспечивалась одновременно по нескольким направлениям. В структуре управления выдерживался принцип единоначалия. В хозяйственном управлении преобладали принципы планирования и нормирования. Дисциплина труда оценивалась с позиции выполнения производственных заданий. На законодательном уровне использовался механизм приемки и браковки работ. Хозяйственное управление находилось под постоянным вниманием ведомственного надзора и государственной инспекции. Во многих отраслях действовал Устав о дисциплине. Управление производством регулировалось отраслевым правом – нормативными и директивными документами министерства, определяющими штаты, численность персонала, фонд заработной платы и т.п. Все это дополнялось общественным (партийным, профсоюзным, народным и т.п.) контролем. Вопросы дисциплины труда нередко выносились на общественные суды, а в государственном плане велась борьба с «тунеядством», то есть с людьми неопределенного занятия.

Система, безусловно, была громоздкая и из-за этого не очень эффективная, но работала. Ее недостатки, прежде всего, выражались в том, что рабочие, в соответствии с политическими канонами социалистического государства, оставались свобод-

ными от ответственности за безопасность и эффективность производства, в вопросах ответственности все внимание сосредотачивалось на инженерно-техническом персонале.

С началом перестройки, а затем и реструктуризации промышленности и всего хозяйства, сложившаяся система управления предприятиями подверглась значительным переменам. Былая система обеспечения дисциплины труда распалась, а новая продолжает формироваться. При этом нет ясности в том, какая она должна быть, нет достаточно удовлетворительных разработок. Вместе с тем не следует полагать, что все это само собой определится. Для создания такой, достаточно удовлетворительной системы необходима методическая, правовая и нормативная проработка вопроса.

Законодательная база современной организационно-правовой формы управления промышленным производством во многом состоялась и соответствует международным правовым нормам. Поэтому было разумно обратиться к опыту зарубежных стран по решению проблемы дисциплины труда, проблемы интереса и ответственности наемных работников в безопасной и эффективной работе. Вместе с тем нет оснований для игнорирования отечественного опыта обеспечения дисциплины труда.

2.1. Опыт зарубежной практики

Социология Ф. Тейлора

Ф. Тейлор, известный американский инженер, которого по праву можно считать отцом научной организации труда, главной целью своей теории считал «устранение причин антагонизма между боссом и подчиненными ему людьми». Он вполне оправданно полагал, что повышение производительности труда принесет изобилие и хозяевам, и рабочим, и потому призывал последних перенести взор с дивана на производство.

По сути, такой подход к делу организации управления персоналом актуален и сегодня. При этом важно помнить его совет: прежде чем управлять рабочими, нужно сначала узнать их способ рассуждения, их предрассудки.

Центральным моментом тейлоровской концепции выступает принцип разумного эгоизма, согласно которому филантропия не должна иметь место ни в одной системе управления.

Предложения Анри Файоля

А. Файоль различал пять функций администрирования: предвидение, планирование, организацию, координацию, контроль [2]. Полагая, что каждый член общества нуждается в знаниях административной деятельности, не говоря уж об инженерно-технических работниках как руководителях работ, он предложил 14 принципов административной теории, но их не абсолютизировал, особо выделяя «единство командования» и «единство руководства», означающие, что работник должен получать распоряжения от одного начальника, что любой работой должен руководить один человек. Особое внимание уделял работе специализированных служб аппарата управления, считая, что сотрудники штаба должны быть освобождены от всякой ответственности за ведение дел, то есть стоять в стороне от линейной системы управления. Понимая важность планирования, утверждал, что любой план должен быть рассчитан на возможность возникновения нестандартных ситуаций.

Принципы Гьюлика-Урвика

Лютер Гьюлик и Линдалл Урвик, будучи наиболее видными систематизаторами классической «теории организационного управления», провозглашали необходимость:

- соблюдения принципа единоначалия;
- соответствия людей структуре управления;
- делегирования ответственности подчиненным лицам;
- обеспечения сопоставимости ответственности и власти;
- установления диапазона контроля, то есть числа соподчиненных лиц.

Учение М. Вебера

Немецкий социолог М. Вебер на прусском опыте разработал «идеальный тип» административной организации и назвал ее «бюрократия». Основные характеристики этой системы:

- вся деятельность организации расчленяется на элементарные операции, что позволяет установить обязанности каждого звена организации и возложить на них ответственность за эффективное исполнение своих обязанностей;

- организация строится на принципах иерархии;
- деятельность организации регулируется системой правил;
- руководитель управляет аппаратом без гнева и пристрастия, не проявляя чувств и энтузиазма;
- квалификация соответствует должности и служащие должны быть ограждены от произвольного увольнения.

Человеческие отношения

В 30-е годы двадцатого столетия проблема классической «теории организационного управления» переросла в формирование «теории человеческих отношений», где на первое место выдвигается человек с его чувствами и интересами. Первым выразителем этого направления была Мэри Партер Флоте (1868-1933). Она ввела новое представление об ответственности, утверждая, что никто не должен задавать себе вопрос: «Перед кем он ответствен?», а скорее спрашивать: «За что он ответствен?». Использовала понятие коллективной ответственности, показывая, что она является неизбежным следствием согласованной работы различных людей и подразделений. Дело в том, что многие функции отдельно, изолированно не существуют. Их следует рассматривать во взаимосвязи с другими. Отсюда следует ее вывод, что каждый работник, работая как бы в общей команде, должен нести ответственность и за общий результат, а не только за свои собственные действия.

Она выдвинула идею **участия рабочих в управлении**, полагая, что нет резкой границы между теми, кто управляет, и теми, кем управляют, хотя бы потому, что рабочие так или иначе решают, как выполнять распоряжения.

Другой исследователь, М. Фоллет призывает создать **атмосферу общности интересов**, представительство рабочих и служащих в управлении, выдвигает идею **конструктивного конфликта**, полагая, что конфликты следует рассматривать как нормальный процесс в деятельности организации, их не надо бояться, их надо решать так, чтобы выигрывала каждая сторона. При этом рекомендует следующую процедуру конструктивного решения конфликтов:

- разложить на составные части как требования, так и интересы обеих сторон;

- выявить подлинные требования, затемняемые субъективными или незначительными претензиями;
- отказаться от общего или теоретического спора и сосредоточиться на конкретных деловых мероприятиях.

Опыт в Хоторне

Эксперименты в Хоторне под руководством Элтона Мэйо показали:

- колебания производительности труда не были связаны с физическими условиями труда, а всецело зависели от психологических причин;
- производительность труда зависит от малых рабочих групп, от их позиций и отношений в них;
- моральный фактор – наиболее дешевый способ повышения производительности труда.

Уместно заметить, что производительность труда и безопасность труда – категории одного уровня сложности, зависят от одних и тех же факторов. Отсюда следует, что выводы, получаемые по отношению к производительности труда, во многом правомерны и по отношению к безопасности.

Теории икс и игрек

Дуглас Мак-Грегор сопоставляет две концепции организации управления, условно названные «теория икс» и «теория игрек».

По теории икс человек от природы ленив, избегает работы. Его надо заставлять работать, подгонять, угрожать наказаниями и лишениями. Он хочет, чтоб им руководили, избегает ответственности.

По теории игрек физический или умственный труд так же привлекательны и естественны, как игра или отдых. Люди способны действовать самостоятельно, если их цели совпадают с целями организации. Достижение цели само по себе награда, самовыражение. Люди не только способны подчиняться, но и с готовностью берут на себя ответственность. Они изобретательны, и важно уметь пользоваться этим.

При этом подчеркивается, что проблемы организации наемного труда часто возникают из-за слабой профессиональной подготовки руководителей работ, стремящихся свою не-

компетентность компенсировать жесткой линией во взаимоотношениях с подчиненными.

Эмпирическая школа

Утверждается, что «управленческая деятельность остается в значительной мере искусством, которому учит не столько теория, сколько практика» [2, 327]. Питер Дракер так понимает роль руководителя:

- создать из имеющихся ресурсов подлинно целое производственное единство;
- при любом решении текущих вопросов помнить о перспективе предприятия.

При этом задача создания производственного единства требует устранения слабых мест, максимального развития сильных сторон организации, особенно ее человеческих ресурсов. Руководитель должен видеть весь управляемый им объект одновременно в целом и в частях, охватывая при этом боковым зрением все то, что происходит за пределами управляемого объекта.

По П. Дракеру, руководитель побуждает, направляет, организует людей на выполнение работы, но не больше. Эффективность его работы зависит от его способности слушать и читать, говорить и писать. Ему нужно владеть искусством доводить свои мысли до сознания других, так же как и искусством выявлять мнения других.

Школа социальных систем

Направление характеризуется стремлением рассматривать социальную организацию как комплексную систему, состоящую из взаимодействующих подсистем. Взаимодействие обеспечивается связями или связующими процессами:

- коммуникации, посредством которой в частях системы вызывается действие, обеспечивается информация и контроль. Коммуникация образует конфигурацию организации;
- равновесия, то есть стабилизации организации, его адаптации к изменяющимся условиям, согласования потребностей индивидов с требованиями организации;
- принятия решений, то есть оперативного регулирования и стратегического руководства.

Главным интегрирующим фактором организации обычно признается цель [2, 384].

Принципы связи Честера Барнарда

Ч. Барнард приходит к выводу, что материальное вознаграждение имеет решающее значение лишь до определенных пределов. Выделяет ряд формальных принципов связи:

- каналы связи четко определены и хорошо известны всем;
- каждое лицо должно быть определено связано в плане субординации;
- линии связи должны быть прямыми и короткими;
- линии связи используются целиком, не обходя промежуточные пункты;
- компетенция коммуникационных центров должна быть адекватной;
- линии связи должны быть постоянно работоспособными;
- каждое лицо, ожидающее распоряжения, должно действовать в пределах своей компетенции.

По сути, это требования к структуре системы управления персоналом.

Герберт Саймон о поведении человека

Г. Саймон выявил, что:

- поведение человека определяется его пониманием рациональности;
- человек сам по себе прост, сложность его поведения определяется сложностью окружающей его среды.

2.2. Особенности отечественной практики

Изложенные принципы организации управления как бы не казались разнообразными и как бы не относились к различным отраслям знаний: психологии, социологии, технике и экономике, и как бы они не казались противоречивыми – все они из реальной действительности и поэтому имеют право быть и быть использованными. В двух словах вся сложность представленных концепций может быть сведена к известному выражению – кнут и пряник. Именно единство «человеческих отношений» и «бю-

рократической системы власти», не абсолютизируя ничто из них, и представляет наиболее рациональный путь решения проблемы формирования интереса и ответственности наемного работника в безопасной и эффективной работе. При этом надо иметь в виду, что люди, в большинстве своем, любят и желают порядка. Для дисциплинированного работника организационно-правовые нормы производственной деятельности и ответственность не представляются обузой. С другой стороны, ласковое слово для всех приятно и не повредит делу.

Вот так все просто и так все сложно. Что годится для одного руководителя, может не подойти для характера другого, хотя оба могут быть хорошими руководителями или являются таковыми. Поэтому любой руководитель, даже зная общие принципы организации управления персоналом, должен примерить их к себе и отобрать из них подходящие. Любое искусство тогда звучит, когда оно индивидуально, а управление – искусство.

Наемный работник

Наемный труд – явление историческое, и надо ожидать, будет такое время, когда наемный труд уйдет в прошлое. Пока видим, что наемный труд становится все менее привлекательным.

Основным недостатком наемного труда является отсутствие у наемного работника интереса в конечных результатах деятельности, и особенно в устойчиво безопасном и устойчиво эффективном развитии производства. Интересы наемного работника коротки и обращены преимущественно на себя. Поэтому необходимым условием эффективного использования наемного работника было и остается наличие системы надзора и контроля. Сколько существует наемный труд – столько существует надзор, столько существует проблема формирования у наемного работника интереса и ответственности в безопасной и эффективной работе.

Механизация и автоматизация промышленного производства постепенно вытесняет наемный труд, что ведет к сокращению численности персонала, и одновременно меняется содержание его труда. Работник все больше становится оператором, управляющим процессами производства. Незаметно стирается грань между рабочим и инженерно-техническим персоналом. Одновременно все больше и больше возрастает роль и влияние

каждого работника на результаты деятельности организации, а вместе с этим меняется система оценки ценности работника. Нет, не в части профессионализма работника, профессионализм всегда ценился. Все более и более важное значение приобретает доверие предпринимателя к своему работнику. Предприниматель все больше и больше желает видеть в своем персонале команду единомышленников, с близкими интересами.

Видимо, для крупных и средних промышленных организаций такое пока возможно только в плане создания административного аппарата из состава инженерно-технических работников. Ясно одно, что в такую команду работник не может быть вовлечен интересами получения только заработной платы в обыденном понимании. Безусловно, способов создания таких производственных коллективов много, начиная с семейных и заканчивая пока нам не известными. Вне всякого сомнения, для создания таких производственных коллективов должны быть использованы иные подходы к стимулированию их активной производственной деятельности. Для выяснения таких возможностей надо осознать различные направления развития организации управления персоналом хозяйствующих субъектов.

Современность в плане организации хозяйственного управления персоналом производственных организаций характеризуется следующим.

1. Все больше возникают малые организации, оказывающие различные специализированные услуги на основе гражданско-правового договора. Это, в свою очередь, ведет к снижению численности персонала крупных промышленных предприятий за счет ликвидации ряда своих аналогичных специализированных подразделений. Таким образом, множится число малых и средних предприятий.

2. Малые предприятия нередко становятся семейными как таковыми или только на уровне систем управления. Основанием тому становится приоритет доверия над профессионализмом. Вполне справедливо полагается, что профессионализм – дело наживное, дело времени, а приобретение доверия – дело более сложное.

3. Слабой стороной современной системы управления наемным персоналом является то, что наемный работник в про-

цессе производства в материальном плане практически ничем не рискует. В трудовом законодательстве практически сделано все, чтобы он ничем не рисковал. Материально он почти ни за что не отвечает, и то небольшое, за что он может отвечать, может реализоваться только через решения суда. Довести до решения суда для предпринимателя дело настолько сложное, что нередко для него оказывается «себе дороже».

Нет работника – нет проблем

Самое простое решение проблемы – это отказаться от использования наемного персонала: нет наемного работника – и нет проблемы наемного работника. Возможно ли такое, а если возможно, то как?

В историческом плане было такое время, когда наемного работника не было вовсе. Все дело в том, что промышленное производство шло по такому пути развития, которое сделало необходимым использование наемного труда.

Наемный труд как форма организации труда обусловлен уровнем развития техники и технологии производства, то есть техника и технология производства определяют организацию труда. Например, механизация и автоматизация производства привела к возникновению комплексных, сквозных бригад. Однако надо полагать, что развитие технологии промышленного производства на этом не остановилось, дальнейшее развитие культуры производства приведет к тому, что со временем отпадет необходимость в использовании наемного труда. Наемный труд окажется всего лишь историческим явлением. Но все это в будущем. Что же делать с проблемой наемного труда сегодня и даже в ближайшее завтра?

Решение от обратного

Если так, если организация труда зависит от техники и технологии производства, то нельзя ли поставить вопрос от обратного, то есть нет ли зависимости технологии производства от организации труда? Оказывается, жизнь настолько многообразна, что есть примеры и этому, например, надомное производство используется не только в таких отраслях, как швейное, кустарное, но и в машиностроении. К примеру, автомобильная промышленность Японии широко использует надомное производство комплектующих с последующим использованием сбороч-

ных автоматов, избавляясь, таким образом, от массы наемных работников. При этом полагаем, что надомники работают не по трудовому, а по гражданско-правовому договору, то есть оставаясь с предпринимателем в отношениях партнерства, а не наемного работника.

Например, в угольной промышленности с этим дела, надо сказать, обстоят сложнее, но и тут, оказывается, не все безнадежно. В последние годы появились примеры пользования услугами отдельных бригад, с которыми руководитель предприятия находится в отношениях партнерства, то есть сотрудничает на основе гражданско-правового, а не трудового договора. Что тут хорошего и что плохого – другой вопрос, но такие примеры есть. Так или иначе, угольное производство в ближайшей перспективе еще вынуждено будет широко пользоваться наемным трудом. Поэтому вернемся к проблемам наемного труда, но прежде подведем итоги.

Наемный труд – категория историческая. С развитием цивилизации доля наемного труда в общественном производстве непрерывно сокращается. Однако в ближайшей перспективе как наемный труд, так и проблемы его использования в промышленном производстве будут присутствовать. Сегодня, когда возникли новые организационно-правовые формы управления производством, когда обновилась законодательная основа хозяйствования, одновременно обновилась и проблема использования наемного труда.

Нельзя перепоручить

Организация работы персонала как составная часть хозяйственного управления является самостоятельной областью профессиональной деятельности. Быть руководителем автоматически означает быть организатором – неважно, плохим или хорошим. Причем нельзя это поручить кому-либо, скажем, специалисту. Специалист, будучи всего лишь специалистом, может участвовать в разработке решений, а решения под свою ответственность принимать руководителю. Для этого желательно иметь определенные познания по теории организации управления или хотя бы из опыта организации управления. Организации управления надо учиться, организации управления надо учить.

Основные идеи организации управления – это структура и мотив. Структура определяет порядок, организует власть и ответственность, а мотив формирует действие, поступок, инициативу. Опыт организации управления – это опыт формирования интереса (мотива) у человека в удовлетворении его потребностей, а опыт формирования ответственности человека – это опыт упорядочения его производственных отношений.

Зарубежные и отечественные исследователи проблемы интереса и ответственности наемного работника в безопасной и эффективной работе в качестве основного инструмента ее решения вполне обоснованно видят организацию управления персоналом как организацию управления стимулами.

Проблемы одни и те же

Наемный работник вовсе не порождение политического устройства и государственного управления, а совсем нечто иное – порождение техники, технологии и организации производства. На современном уровне развития техники, технологии и промышленного производства наемный труд является преобладающей формой.

Вместе с тем нельзя думать, что опыт одной системы хозяйствования может быть легко перенесен на другую. К опыту западных стран с рыночной экономикой нужно подходить осторожно. Известно, что поведение людей определяется их пониманием рациональности, разумности. Понимание рациональности у людей разных стран разное.

2.3. Организация хозяйственного надзора

Организация хозяйственного управления в правовом отношении предполагает разработку организационно-правовых документов предприятия, определяющих производственные отношения его работников, их права и обязанности. Но этого мало. Оказывается, необходимо дополнить ее системой, обеспечивающей исполнение этих документов. Такой системой является надзор предприятия, осуществляющий контроль исполнения работниками предприятия своих функций. При этом надо понимать, что система хозяйственного надзора, в отличие от госу-

дарственного, – это не нечто обособленное, самостоятельное, она входит составной частью в систему управления производством. хозяйственный надзор – это определенная функция, составная часть управления и, как любая операция управления производством, исполняется работниками аппарата управления предприятием, руководителями работ, всеми управляющими субъектами на всех уровнях управления производством. Таким образом, система хозяйственного надзора – это составная часть системы хозяйственного управления, в области исполнения ее контрольных функций, в области самоконтроля.

Организация хозяйственного надзора основывается на определенной системе организационно-правовых документов, на определенной системе организационно-правовых положений, входящих в общую систему организационно-правовых документов предприятия. Разработка этих положений и даже этих документов осуществляется исходя из определенных позиций, системы взглядов, точек зрения, которые в целом образуют некоторую концепцию.

Концепция как общий замысел по совершенствованию хозяйственного надзора может и должна представлять собой составную часть концепции по совершенствованию управления производством. Это очевидно. Только тогда концепция по совершенствованию хозяйственного надзора будет отвечать интересам производства и являться источником формирования системы рациональных требований и организации хозяйственного надзора.

Изложение концепции хозяйственного надзора и вытекающих из нее методических положений организации хозяйственного надзора предполагается вести в определенной последовательности. Вначале формулируется руководящая идея, точка зрения о явлениях, оказывающих влияние на организацию управления персоналом, на систему хозяйственного надзора, а затем излагаются вытекающие из нее требования, методические положения к организации управления, к хозяйственному надзору. Все это должно будет найти свое отражение в организационно-правовых документах предприятия, определяющих состав и содержание хозяйственного надзора.

Безопасность и эффективность

Безопасность и эффективность труда – категории одного порядка сложности и зависят практически от одного и того же состава определяющих параметров. Причем взаимосвязанность безопасности и эффективности труда в большей мере проявляется как взаимное дополнение, взаимное обеспечение, чем взаимоисключение.

Работы по обеспечению безопасности труда могут и должны рассматриваться одновременно как работы по обеспечению эффективности производства.

Контроль исполнения требований безопасного ведения работ, как контроль качества и безопасности труда, может и должен быть одновременно контролем обеспечения производительного труда, эффективности производства.

Представление производственных операций и операций по управлению производством в качестве работ по совместному обеспечению безопасности и эффективности труда одновременно и неразделимо дает основание для внесения существенных изменений в сложившиеся структуры организации управления предприятием и в функциональные обязанности управленческих структур и управленческого персонала (надзора). Становится очевидным, что производственная служба всецело может и должна нести на себе известные функции службы охраны труда, не разделяя ни с кем ответственность за вопросы оперативного управления безопасностью производства.

Все хотят порядка

Многие хотят порядка, но ждут. Ждут действий сверху, и это естественно, хотя порядок начинается с каждого из нас, с себя. Дело в том, что любой порядок предполагает организацию, а в социальном плане организация строится по многоуровневой, так называемой иерархической схеме. Ее особенностью является то, что стоит развалиться верхнему звену – остальное парализуется. Чтобы избежать этого, каждому звену придают определенную автономность, то есть наделяют некоторыми правами и соответствующей ответственностью. Таким образом, иерархическая схема управления приобретает некоторую устойчивость.

Каждый управляющий субъект (руководитель предприятия, подразделения, работ) и каждый работник может и должен

быть ориентирован на достижение вполне определенной цели (конкретные объемы и качество выпускаемой продукции, оказываемых услуг, конкретную величину снижения аварийности, травматизма, заболеваемости и т.п.). Что касается средств и способов достижения этих целей, то это дело каждого, дело их творчества и постоянного совершенствования. Заведомо невозможно даже предвидеть возможных достижений в этом деле. Недаром говорится: «голь на выдумки горазда». Важно при этом следить, чтобы все, весь процесс творчества работников был под контролем с позиций безопасности. Отсюда следует, что в организационно-правовых и нормативно-методических документах предприятия, определяющих организацию управления персоналом, включая и хозяйственный надзор, не должно быть положений и требований, лишающих работника принимать самостоятельные, не в ущерб другим, решения по обеспечению безопасности и эффективности производства.

Нормативный документ

Практически любой нормативный или директивный документ так или иначе участвует в формировании поведения работника.

При разработке нормативных и организационно-правовых документов нужно оценивать не только правовую чистоту, но и нравственную, оценивать их социальную приемлемость и полезность, оценивать необходимые издержки их внедрения и выгоду использования.

Любое мероприятие, ориентированное на повышение безопасности труда, тогда получит беспрепятственное применение, если оно способствует повышению производительности труда или хотя бы не снижает ее. Надо постоянно помнить, что любой документ направлен на воспитание, на формирование рационального поведения работника. По сути, это **критерий рациональности, критерий правомерности документа**. Если этого нет, то и нет нужды в таком документе. Это достаточно тонкое для понимания требование и к документам, и к разработчикам этих документов.

Правосознание

Основное предназначение хозяйственного надзора в плане перспективы, в плане будущего предприятия – это формирова-

ние, то есть воспитание правосознания персонала. При этом, как и в любом воспитании, могут быть использованы различные способы – раздельно и совместно. Самый простой и одновременно самый трудный – это личный пример, возведенный в принцип: «делай как я». Поэтому особо важные требования к правосознанию персонала должны быть предъявлены, в первую очередь, к руководителям и специалистам предприятия. Это значит, что работа по воспитанию правосознания персонала должна начинаться с них. Это значит, что каждый руководитель по долгу своей службы должен заниматься воспитательной работой во вверенном ему коллективе и быть готовым к такой работе. Именно такая работа, основанная на личном примере, позволит активизировать самовоспитание руководителей работ.

Положение обязывает

Одним из наиболее сильных приемов воспитания личности является возложение на него ответственности путем назначения его на руководящую должность. Здесь так же работает принцип «делай как я», который обязывает руководителя, как учителя, следить за своими поступками. Со временем это входит в привычку. Замечено, что люди, работавшие в качестве руководителей работ, более терпимы к своим начальникам, с большим пониманием и сочувствием относятся к их проблемам, более исполнительны и дисциплинированы.

Возможно, понимание этого привело А.С. Макаренко к организации детских коллективов по иерархической схеме. Тому способствовали общественные организации, тому способствовало самоуправление рабочих коллективов по схеме бригад и звеньев.

Представление бригадиров, звеньевых, старших рабочих групп руководителями работ, предоставление им необходимой компетенции в решении производственных вопросов и возложение на них определенной ответственности, кроме всего прочего, несет в себе воспитательное содержание для значительной части персонала. Только ради этого иногда практикуют поочередное возложение ответственности руководителя на работников одной и той же группы.

Интерес к будущему

Интерес и ответственность к перспективным решениям, как необходимые качества управляющих субъектов, могут и

должны формироваться различными средствами и способами. Рассмотрим некоторые тому примеры.

1. Надо бережно относиться к судьбе и директора и главного инженера, и всех работников предприятия, оберегая их в трудную минуту от напрасных увольнений с тем, чтобы каждый из них мог работать на предприятии, если не пожизненно, то во всяком случае на этой должности не менее 5-7 лет. Надо полагать, что первые 2-3 года уходят только на то, чтобы во всей полноте освоить такую должность, как главный инженер крупного промышленного предприятия. В равной степени это относится и к должности директора.

2. Надо вести летопись основных свершений предприятия, значимых решений и роли отдельных людей в разработке, принятии и осуществлении этих решений. Это как бы бортовой журнал предприятия, плывущего в бурном потоке событий, который позволит оценить в будущем дела минувших дней и поступки отдельных личностей.

Все это поможет каждому, во-первых, не чувствовать себя временщиком, а во-вторых, не забывать, что время проявит и хорошие, и плохие дела.

Соподчинение

В любой организации не должно быть ни одного работника, который в оперативном плане был бы сам по себе, то есть не соподчинен и не подконтролен кому-либо из руководителей. Такое требование обусловлено по многим обстоятельствам.

Во-первых, надзор как контрольная функция входит в обязанность каждого руководителя по отношению к работникам подконтрольного ему коллектива. Однако надзор как контрольная функция не ограничивается только этим. В функцию надзора входит и координация, согласование действий подконтрольных работников.

Во-вторых, человек привыкает ко всему, в том числе и к безнадзорной деятельности, а это неизбежно ведет к тому, что его интересы начинают со временем расходиться с интересами предприятия. Любая структура с иерархической схемой соподчинения, кроме всего прочего, выполняет такую важную функцию, как согласование интересов каждого работника с интересами предприятия, то есть ориентирует деятельность любого

отдельного работника и выполнение задач предприятия, позволяет как бы не выпускать с поля зрения каждого работника.

Рационализация

Вовлечение персонала в различные движения по рационализации производства:

- снижению травматизма и заболеваемости;
- экономии производственных ресурсов;
- повышению качества продукции;
- интенсификации производства;
- повышению квалификации персонала и тому подобному

нужно рассматривать как воспитательный процесс.

Участие в любом движении способствует:

- самообразованию;
- самовыражению.

Льготы

Льготы, предоставляемые каждому без всяких условий, формируют сознание принадлежности к элитной организации, чувство престижности каждого в отдельности и в целом. Льготы в коллективном договоре и есть такая форма коллективного поощрения. Контрактная форма предоставления льгот индивидуальна. О ней знают немногие: начальник и работник. Это их взаимоотношения. Контракт меньше играет на публику, а больше работает на личные взаимоотношения по вертикали власти.

Льготы в коллективном договоре даются каждому в отдельности без всяких условий, то есть редко оговариваются условия их предоставления, хотя можно и, видимо, нужно это делать. Льготы в контракте, как правило, предоставляются при условиях, заведомо оговоренных.

Наказание

Когда тот или иной человек наказывается за то или иное противоправное действие, то сам по себе акт наказания совершается не столько с целью достижения торжества справедливости и тем более мести, сколько с целью назидания всем остальным. Во-первых, этим показывается неотвратимость наказания; во-вторых, всем дается понять, за какие проступки что причитается; в-третьих, наказание осуществляется, чтобы люди опасались и избегали любые противоправные действия. На страданиях одного воспитывают других. Жесткий прием, но хорош тем,

что действует. Потому как и поощрения, так и наказания выносятся на публичное обозрение путем вывешивания приказов директора с такими решениями.

Устойчивое развитие

Организационно-правовые и нормативно-методические документы предприятия, определяющие производственные отношения персонала, не должны содержать положений, могущих стать источником конфликтных ситуаций. Нельзя выделять интересы одних социальных групп в ущерб интересам других. Организационно-правовые и нормативные документы не должны содержать неосуществимых требований.

Упреждение

Выявление аварийных или предаварийных ситуаций, во-первых, должно входить в обязанность каждого работника, во-вторых, как и любая работа, – оплачиваться. Своевременное, опережающее выявление предаварийных ситуаций и даже начальных стадий возникновения аварий, предотвращение несчастных случаев и материального ущерба предприятий должны поощряться в индивидуальном порядке как особый патристический поступок.

Такие, какие есть

«Не бывает плохих работников, бывают плохие руководители». Это известное положение обязывает руководителя сдержанно, с пониманием, терпеливо относиться к персоналу, полагая, что поведение работников есть следствие его искусства управления. Это положение обязывает каждого руководителя по каждому негативному поведению подконтрольных ему работников причину искать, в первую очередь, в себе.

По аналогии «не бывает плохой погоды, бывает плохая одежда» на наличный персонал надо смотреть как на данность социальной природы и, руководствуясь пониманием ее сути, ее природы, принимать соответствующие управляющие решения и совершать поступки.

Обыкновенные

Промышленное производство не космонавтика и не академия наук, то есть имеет и может иметь дело с обыкновенными людьми, чаще с такими, какие есть. Для него неприемлемо чрезмерное увлечение профессиональным отбором, так как это

может затронуть право граждан на занятие желаемой профессиональной деятельностью. Промышленное производство, имея дело с людьми, не может не заниматься воспитательной, то есть социально-созидательной работой. Промышленное производство, разрабатывая технику и технологию, должно быть ориентировано на обыкновенных людей, то есть должно учитывать и обеспечивать социальную приемлемость этой техники и технологии для обыкновенных людей.

С кем поведешься...

Редко кто отважится вести себя не так, как ведет себя вся бригада, все звено, рядом работающие люди. Так или иначе, формируется общий стиль поведения рабочей группы, который весьма существенно определяет и уровень аварийности, и уровень травматизма. Поэтому без большого преувеличения можно утверждать, что любой несчастный случай любого работника, работающего в той или иной рабочей группе, – результат поведения этой группы. Отсюда следует, что по результатам аварийности и травматизма любой рабочей группы есть достаточно сильные основания возлагать на эту группу ту или иную групповую ответственность.

Это одна сторона дела, общая, поведенческая. Есть и другая, связанная с поступком другого, рядом работающего или работавшего. Примером тому могут служить неосторожные, опасные, несогласованные действия другого, некачественное исполнение работ другим, приведшие к опасному происшествию. Здесь явная вина конкретного работника, и вопроса о том, кого наказывать за несчастный случай, не должно возникать. Более того, взыскание за такие поступки должно производиться в обязательном порядке во исполнение принципа неотвратимости наказания. Вопрос может возникнуть лишь о том, какова может и должна быть мера наказания.

Известно, что труд воспитывает человека, человек воспитывается в общении с себе подобными. Недаром говорят: «с кем поведешься – от того и наберешься». Отсюда следует, что большая роль в деле воспитания коллектива должна отводиться руководителям малых рабочих групп (бригадирам, звеньевым). В должностную обязанность руководителя любого ранга в обя-

зательном порядке должно входить требование по ведению воспитательной работы во вверенном ему коллективе.

Отношение к делу

Для любого руководителя наиболее ценным является не столько профессионализм работника, сколько его отношение к делу. Это в плане перспективы. При позитивном отношении к делу профессионализм, как правило, придет, то есть все это нужное. При негативном отношении к делу имеющийся профессионализм не играет никакой роли, он просто не проявится. Такова роль мотивации труда: важно не только мочь, но и хотеть.

О приоритетах

Ответственность за безопасность всецело должна возлагаться на директора, на руководителя организации. Других реальных подходов в организации безопасности пока нет.

Очень важно, чтобы буквально все знали и постоянно чувствовали, что директор лично отвечает за безопасность. Есть много способов это сделать. Если люди видят личную заинтересованность высшего руководства, то непременно произойдут большие перемены. Нужна озабоченность руководителя за безопасность. С этого надо начинать.

Планирование безопасности

Цели и задачи безопасности многим трудно понять. Все знают, сколько надо добыть угля, но мало кто может сказать, чего он ждет, желает по безопасности.

Можно поступить следующим образом. В прошлом году было, например, 67 несчастных случаев. Целью этого года является, скажем, снижение травматизма на 25 %. **Если это сделаем, то заложим в сознание людей, что мы хотим улучшить безопасность.** Можно добавить целевую установку: «У нас не будет смертельных исходов». Но всего этого может оказаться мало. Есть много других условий, например, «каждый день без несчастного случая» и др. Причем все эти цели, задачи безопасности могут и должны отражаться на стенде, на самом большом стенде, на самом видном месте, в самом лучшем оформлении.

Были бы деньги...

Общий взгляд на существующее состояние безопасности труда на промышленных предприятиях позволяет утверждать,

что уровень производственного травматизма очень высокий. На этом фоне часто можно слышать: «были бы деньги...». Однако надо заметить, что и на тех предприятиях, где с деньгами не так уж и плохо, дело с травматизмом не намного лучше или вовсе не лучше. Безопасность не может быть делом дорогим. Безопасность больше связана с людьми, чем с оборудованием.

Делать сегодня

В вопросах обеспечения безопасности и эффективности труда надо исходить из того, где и что можно сделать сегодня, не ждать в надежде, что то или иное решение придет само собой через год-два. Делать то, что может дать результат буквально завтра. Например, часто горят ленточные конвейеры, что создает для любого предприятия большой риск. Не надо ждать, когда проблема решится в глобальном масштабе, то есть когда будут созданы негорючие ленты, а искать и находить решения сегодня. Важен сам подход к проблеме безопасности, как и к любой иной проблеме.

Не высока ли цена

Всякий, кто работает на том или ином рабочем месте, на том или ином предприятии, вправе и должен самым обстоятельным образом обдумать: не слишком ли высока цена, которой он готов расплачиваться за те материальные блага, которые намерен и может получить, работая здесь.

С падением производственной дисциплины растет опасность возникновения аварий, катастроф. Многие это понимают и увольняются именно поэтому, опасаясь за свое здоровье, за свою жизнь. Но не все. Кто-то угрозу не осознает, кому-то нравятся беспредел.

Губительна сама мысль

Сама мысль о том, что кто-то по долгу своей службы обязан только тем и заниматься, как обеспечивать безопасность труда, стала губительна тем, что явно или неявно как бы освобождает всех других от обязанностей работать по обеспечению безопасности труда даже на своем рабочем месте.

В деле организации производства сложился принцип специализации как способ повышения производительности труда, как способ повышения эффективности управления и производства. Многолетняя история специализации сформировала свою

идеологию, свое понимание ответственности. Общий принцип «каждый отвечает за себя» трансформировался в более узкий «каждый отвечает за свое дело».

Специализация как принцип организации не только благо. Специализация порождает бюрократию, то есть делает необходимым иметь координирующий (вышестоящий) орган с властными полномочиями. Без этого специализация неизбежно начинает работать только на свои интересы. Но не только это. Специализация порождает у всех окружающих желание не заниматься «не своим делом».

Безопасный труд невозможно отделить от производительного труда. Безопасность труда невозможно создать и обеспечить вне производительного труда. Безопасностью, как и эффективностью, могут и должны заниматься все мыслимые специализации. Если организацией производительного труда на предприятии занимается производственная служба, то и организацией безопасного труда должна заниматься эта же служба. Если организацией производства, организацией работ в подразделении занимаются руководитель подразделения, бригадиры и звеньевые, то и организацией безопасной работы могут и должны заниматься руководители подразделений, бригадиры и звеньевые.

Профилактика безопасности

Мы часто и вполне оправданно сосредоточиваем свое внимание на профилактике безопасности, но под профилактикой опять же понимаем если не абсолютно, то преимущественно технические меры, вовсе не затрагивая меры организационные, социальные, то есть меры по формированию рационального поведения людей. Можно сказать, что сторонимся вопросов пропаганды безопасности и эффективности труда, безопасного поведения работников.

Отечественный и зарубежный опыт показывает, что в деле снижения производственного травматизма не следует чрезмерно уповать на государственные службы контроля, государственную инспекцию. Безопасность – это, прежде всего, дисциплина труда, а дисциплина труда – проблема хозяйственного управления, проблема хозяйственного надзора. Таким образом, хозяйственный надзор – это один из организационных способов обеспече-

ния безопасного поведения работников, способ профилактики безопасности организационными средствами.

2.4. Механизмы обеспечения безопасности труда

Правовые и нормативные документы по охране труда являются средством формирования безопасного поведения работника. В них заложен тот или иной механизм воздействия на человека. Поэтому, чтобы владеть искусством разработки правовых и нормативных документов по охране труда, необходимо иметь хотя бы общее представление об этих механизмах. Это с одной стороны. С другой стороны, введение разнообразных форм собственности, разнообразных организационно-правовых форм управления предприятиями внесло изменения в сложившиеся механизмы обеспечения безопасности труда. Необходимо разобраться в том, какие из известных механизмов наиболее соответствуют современной обстановке, как производственной, так и политической. При этом рациональность механизмов будем определять по тому, как наиболее полно каждый из них будет соответствовать интересам и субъекта (гражданина), и государства (общества). Одновременно полагаем, что предпринимательская политика, выраженная в хозяйственном механизме, должна формировать в каждом работнике желание безопасности.

1. Каждый субъект сам по себе заинтересован в том, чтобы его производительному труду было гарантировано достойное благосостояние: в нормальных производственных условиях – в виде дохода, а при негативных его исходах (авариях, заболеваниях, травмах) – в разнообразных формах социального обеспечения (возмещение убытков, лечение, материальное обеспечение на время болезни, инвалидности и т.п.).

2. Каждый человек как член производственного коллектива заинтересован в том, чтобы не нанести какой-либо ущерб своему благосостоянию (моральному, материальному, здоровью) из-за ошибочных действий товарищей по работе, будь то намеренных или ненамеренных.

3. Каждый работник как гражданин заинтересован в том, чтобы его обязательные платежи за те социальные гарантии,

которые он желает, зависели преимущественно от его личного поведения, а не от поведения других.

Нет нужды доказывать существование этих интересов, они очевидны, но это только интересы выгоды. Иные пока не рассматриваются. Это вызвано тем, что необходимо выяснить, как интересы выгоды могут дополнять интересы безопасности. Пока ясно одно: безопасность и эффективность труда настолько взаимосвязаны, что порою трудно отделить одно от другого. Вместе с тем нельзя утверждать, что этим исчерпываются все экономические интересы субъекта. Такая задача и не ставилась. Важно выделить наиболее значимые интересы субъекта, которые бы не противоречили общепринятым морально-этическим интересам. Например, вполне правомерно допускать, что немало людей, не желающих возмещать ущерб, нанесенный по их вине благосостоянию других, но такое желание не может входить в систему тех ценностей, которые предусматривается удовлетворять. Таким образом, важно выделить три желания, три правила игры любого субъекта: «платить меньше», «иметь больше», «каждый платит за себя».

Теперь задача сводится к оценке того, какой хозяйственный механизм более полно отвечает этим интересам субъекта, то есть который для него более приемлем. Для этого вначале нужно получить хотя бы приближенное представление о таких механизмах. Поэтому для начала рассмотрим сложившиеся, известные системы, известные хозяйственные механизмы формирования интереса в безопасной и эффективной работе.

Любое промышленное производство основано на наемном труде, для которого характерно следующее:

1. В целом система оплаты и доход наемного работника в форме заработной платы так или иначе, то есть в большинстве случаев, зависят от результатов его труда. Таким образом, желание получать больше побуждает лучше трудиться. Но это при хорошо отлаженной организации труда и действенном надзоре за качеством и количеством труда, в том числе и за соблюдением требований охраны труда. Если нет ни того, ни другого, то заработная плата теряет роль механизма формирования интереса в безопасном и производительном труде.

2. Действующая в настоящее время система социального обеспечения состоялась на основе государственной и частной собственности на средства производства. Работники предприятия, каждый в отдельности, не только не чувствуют, но многие не представляют, платят ли они сколько-либо за социальное обеспечение. В целом социальные блага для многих работников воспринимаются бесплатными. В результате пока ни предприятие, ни его руководитель, ни отдельный его работник не заинтересованы в снижении аварийности, травматизма и заболеваемости по экономическим соображениям. В таких условиях экономические интересы субъекта на снижение аварийности, травматизма и заболеваемости почти не работают, точнее – не возникают. Причина в том, что система социального страхования ориентирована на безусловное гарантирование всех пострадавших установленным составом социальных благ. И все это при одинаковых нормах страховых взносов независимо от производственных условий и поведения отдельных людей.

3. Практически все работники, за исключением инженерно-технических работников среднего звена и первых руководителей предприятий, свободны от уголовной ответственности за аварии, травмы, заболевания и никто не несет серьезной ответственности за материальный ущерб предприятию или другому лицу. Законодательство о труде ограничивает размер материальной ответственности наемного работника независимо от размера ущерба. Уголовная ответственность распространяется преимущественно на руководителей работ, а рабочие, как правило, представляются пострадавшими.

В разработке хозяйственного механизма мало ориентироваться, недостаточно исходить из принципа экономически рационального человека, который стремится к максимуму своей прибыли, полагаясь на собственную инициативу. Такие люди есть, но их мало. Много других, у которых такое желание вовсе не возникает.

Надо с большим вниманием отнестись к опыту прошлого и настоящего. В прошлом было много попыток введения внутрипроизводственного хозяйственного расчета в форме подряда. Ничего хорошего из этого не получилось в большинстве случаев.

То, что работает против подряда, против хозрасчета внутри предприятия, видится в следующем.

Во-первых, всему мешает психология наемного работника. Как говорится, «ко всему привыкает человек», так и наемный работник привык к своей доле, и иная ему часто просто не нужна. У нее, у этой жизни, есть свои привлекательные стороны, свои приоритеты. Нет постоянного беспокойства души – знай свое дело, и ты уважаемый человек. Нет ответственности за других, а нести ответственность только за себя – не так уж и сложно. Гарантированный заработок, пусть даже небольшой. О том, как он получается, – об этом пусть болит голова у других.

Во-вторых, в правовом плане для руководителя предприятия заключать какие-либо договорные отношения со своим наемным работником не имеет никакого смысла, так как при негативном исходе от наемного работника ничего он не получает. Наемный работник оказывается свободным или почти свободным от всякой гражданской ответственности.

В-третьих, вести единое производство на гражданско-правовой договорной основе с обособленными трудовыми коллективами отдельных подразделений предприятия часто невозможно из организационных соображений. Выпадает сила власти, выпадает централизованное управление, что часто неприемлемо для производственных условий.

Допустим, все так, но что может быть наиболее естественным для обеспечения высокой безопасности и высокой производительности труда?

Сегодня и в ближайшей перспективе наиболее актуальной проблемой охраны труда и промышленной безопасности есть и будет изыскание способов возложения ответственности на правительство, предпринимателя и работника за травматизм, особенно со смертельным исходом.

Что касается предпринимателя, то проблема решена. Предприниматель несет все бремя экономической ответственности за состояние охраны труда. Надо только, чтобы эти законодательные положения работали.

Правительство в лице федеральной инспекции фактически не несет сколь-либо ощутимой ответственности за состояние охраны труда, но решение проблемы возложения на нее ответ-

ственности достижимо. Во-первых, надо делать оценку работе как в целом инспекции, так и каждого ее работника по тому, как снизились аварийность, травматизм и заболеваемость на подконтрольных им объектах, и по результатам такой оценки делать выводы о профессиональной пригодности каждого работника, каждого руководителя инспекции.

Ведомственный надзор должен будет оцениваться, как и федеральная инспекция, по показателям снижения аварийности, травматизма и заболеваемости за тот или иной календарный период (год) по контролируемому ими объекту. Выводы по оценкам могут быть аналогичными.

Схема возложения ответственности на работника отлажена. В ее основе лежат требования по правилам безопасного ведения работ как требования к качеству исполнения работ. Недоброкачественная работа подлежит браковке. Механизм браковки отлажен на законодательном уровне. Необходимо только, чтобы хозяйственный надзор им пользовался. Он будет им пользоваться тогда, когда оценка его работы будет вестись по факту снижения аварийности, травматизма и заболеваемости.

Любые требования по строгому соблюдению правил, норм и инструкций по охране труда, а по большому счету – строгому соблюдению технологической дисциплины на производстве во все не направлены на ограничение прав и свобод гражданина – работника предприятия. Напротив, все это направлено на обеспечение права любого гражданина на безопасный труд.

Анализ законодательных актов многих стран по охране труда показывает, что бремя ответственности за охрану труда возлагается преимущественно на предпринимателя на основании того, что вся коммерческая деятельность на предприятии ориентирована на получение прибыли, то есть в его пользу. Исходя из этого руководителю предприятия или полномочному представителю предприятия вменяется в обязанность создание безопасных условий труда на всех рабочих местах. Однако большинство людей под этим понимают создание безопасной техники, технологии, средств индивидуальной и коллективной защиты и т.п. При этом забывается среда социальная, создаваемая преимущественно нормативно-правовыми документами предприятия, формирующими административное право, и зако-

нодательными актами, формирующими гражданское и уголовное право.

Социальная среда, формируемая воспитанием и нормативно-правовыми положениями, оказывает основное влияние на возникновение так называемых организационных причин травматизма и аварийности. Это, во-первых. Во-вторых, руководитель предприятия, будучи персонально ответственным за состояние безопасности и будучи обязанным создавать безопасные условия труда, также обязан создать безопасную производственную среду, под которой понимаем среду и техногенную, и социальную.

Только тогда, когда у нас будет достаточно совершенное хозяйственное право, совершенная система хозяйственного управления, мы сможем утверждать: плохих работников не бывает, бывает плохая администрация – и предъявлять к ней повышенные требования.

Литература

1. Бинкин, Б.А. Эффективность управления: наука и практика / Б.А. Бинкин, В.И. Черняк. – М.: Наука, 1982. – 144 с.
2. Гвишиани, Д.М. Организации и управление / Д.М. Гвишиани. – М.: Наука, 1972. – 536 с.
3. Пригожин, А.И. Организации: системы и люди. Эффективность трудовых организаций в соц. обществе / А.И. Пригожин. – М.: Политиздат, 1983. – 176 с.
4. США: организационные проблемы управления. – М.: Мысль, 1976. – 280 с.
5. Шонбергер, Р. Японские методы управления производством / Р. Шонбергер. – М.: Экономика, 1988. – 251 с.
6. Коно, Т. Стратегия и структура японских предприятий / Т. Коно. – М.: Прогресс, 1987. – 384 с.
7. Балинт, И. Психология безопасности труда / И. Балинт, М.М. Мурани. – М.: Профиздат, 1968. – 208 с.
8. Аргентов, Ю.А. Психолог на промышленном предприятии / Ю.А. Аргентов. – Кемерово, 1988. – 143 с.

Часть 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ТРУДА И ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 3. Правовые основы законодательных актов и нормативных документов

3.1. Понятия и определения права

Право – система общеобязательных социальных норм, охраняемых силой государства. Право охватывает все важнейшие сферы общественной жизни. Единая правовая система внутренне дифференцирована и складывается из ряда отраслей права, каждая из которых имеет свой предмет регулирования и обладает специфическими чертами. Оно закрепляет отношения собственности, регламентирует организацию и деятельность государственного механизма, определяет меры борьбы с посягательствами и процедуру решения конфликтов, воздействует на межличностные отношения и т.п.

Право выполняет три функции:

1) организационно-функциональную – определение структуры и порядка деятельности государственных и иных действующих в обществе подсистем (распределение компетенции и порядок деятельности государственных органов, положение и порядок деятельности и взаимосвязи предприятий и т.п.);

2) конфликтно-охранительную – установление правил решения и порядка рассмотрения конфликтов между участниками общественных отношений и охрана общества от разного рода правонарушений;

3) идеологическую – воздействие в определенном направлении на сознание и поведение людей.

Общественная безопасность – система общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и

общественных организаций, учреждений и предприятий. Общественная безопасность охраняется государством, общественными организациями и самими гражданами. Уголовный кодекс содержит главы, в которых предусмотрены: преступления против общественной безопасности, состоящие в том числе в нарушении установленных законом или другими нормативными актами правил безопасности при производстве работ; преступления против здоровья населения – общественно опасные нарушения установленных государством правил, обеспечивающих охрану здоровья граждан.

Правила безопасности и промышленной санитарии – правовые нормы, предусматривающие технические, организационные и санитарно-гигиенические мероприятия по обеспечению безопасных и здоровых условий труда, а также порядок их проведения. Невыполнение требований правил безопасности представляется правонарушением. Такие правонарушения причиняют вред здоровью людей, нередко влекут их гибель. В целях укрепления производственной дисциплины, усиления борьбы с нарушениями правил безопасности, обеспечения здоровья граждан законодательством предусмотрена юридическая ответственность за нарушения правил безопасности.

Ответственность юридическая – государственное принуждение к исполнению требований права, правоотношение, каждая из сторон которого обязана отвечать за свои поступки перед другой стороной, государством и обществом. Различаются четыре основных вида юридической ответственности, вытекающей из правонарушений: уголовная, гражданская, административная и дисциплинарная, формы которых различны. Юридическая ответственность в широком смысле слова – наказание, государственное принуждение к исполнению требований права, то есть применение к лицу, виновному в нарушении юридических обязанностей, предусмотренных законом санкций.

Ответственность уголовная – правовое последствие совершения преступления, заключающееся в применении к виновному государственного принуждения в форме наказания. Совершение преступления является юридическим фактом, влекущим возникновение специфических правовых отношений между виновным и государством, осуществляющим правосудие.

Уголовная ответственность носит личный характер, то есть ответственности подлежит тот (и только тот), кто сам совершил конкретное преступление (или был соучастником его совершения).

Административная ответственность – ответственность гражданина или должностного лица перед государством (в лице полномочного административного органа) за правонарушение, обладающее меньшей степенью общественной опасности по сравнению с преступлением. При административной ответственности обычно отсутствуют отношения служебного подчинения между административным органом, налагающим взыскание, и лицом, нарушившим правовую норму. Этим административная ответственность отличается от ответственности дисциплинарной.

Дисциплинарная ответственность – ответственность работника за нарушение им трудовой дисциплины. Осуществляется путем наложения дисциплинарных взысканий администрацией того предприятия, учреждения, организации, где трудится работник, или вышестоящим органом в порядке подчиненности.

Ответственность материальная – обязанность рабочих и служащих возместить имущественный ущерб, причиненный по их вине предприятию (учреждению), в котором они работают.

Таким образом, правила безопасности, как и правила общежития, – это правовые нормы в форме требований, определяющих поведение людей на производстве. Выполнение этих требований предусматривается обеспечивать системой ответственности, системой принуждения (наказания). Однако для того, чтобы перейти от системы требований к системе принуждения, необходимо удостовериться в виновности конкретных людей. Одновременно важно знать, каких прав лишается человек, неся ту или иную форму ответственности.

Выявление причин аварии или производственной травмы часто сводится к выявлению виновного или виновных. Для этого надо хорошо представлять, что такое вина в системе права.

Вина – психическое отношение лица к своему противоправному поведению (действию или бездействию) и его последствиям [1]. Означает осознание (понимание) лицом недопустимости (противоправности) своего поведения и связанных с ним результатов. Вина – необходимое условие юридической ответ-

ственности. Вина выражается в форме умысла или неосторожности. Предпосылкой вины является вменяемость лица и достижение им возраста уголовной ответственности.

Преступление признается совершенным **по неосторожности**, если совершивший его предвидел возможность наступления общественно опасных последствий своего действия или бездействия, по легкомыслию рассчитывал на их предотвращение (*самонадеянность преступная*) либо не предвидел возможности наступления таких последствий, хотя должен был и мог их предвидеть (*небрежность преступная*). Преступление признается совершенным **умышленно**, если лицо, его совершившее, осознавало общественно опасный характер своего действия или бездействия, предвидело его общественно опасные последствия и желало (*прямой умысел*) либо сознательно допускало (*косвенный умысел*) их наступление. В некоторых случаях по отношению к опасному действию или бездействию вина выражается в форме умысла, а по отношению к последствиям – в форме неосторожности.

Казус – событие, которое наступает не в силу направленной на него воли лица и поэтому не может быть предусмотрено при данных условиях, или случайное действие, которое в отличие от умышленного или неосторожного имеет внешние признаки правонарушения, но лишено элемента вины.

Право собственности – совокупность юридических норм, закрепляющих и охраняющих принадлежность (присвоенность) материальных благ определенным лицам или коллективам, предусматривающих объем и содержание прав собственника в отношении принадлежащего ему имущества, способы и пределы осуществления этих прав.

Наряду с понятием права собственности (в объективном смысле) как совокупности юридических норм существует понятие права собственности (в субъективном смысле) как права конкретного лица (собственника) владеть, пользоваться, распоряжаться определенным имуществом (вещами, ценными бумагами, денежными знаками) в пределах, установленных законом. Права владения, пользования и распоряжения (правомочия собственника) составляют содержание права собственности как субъективного права.

Эти правомочия собственник может осуществлять по своему усмотрению, но в пределах, установленных законом.

Права владения и пользования (видимо, и распоряжения) могут принадлежать и не собственнику – на основании договора с собственником или в силу закона. В этих случаях владение и пользование ограничены волей собственника или законом. Все правомочия в полном объеме имеет только собственник, но и у него могут быть ограничения.

На наш взгляд, представляется интересным обратить внимание на такое явление, как наемный руководитель, наемный работник. Наемный руководитель наделяется правом собственности в части распоряжения и даже владения и пользования. Законодательство определяет приобретение и прекращение такого права. Наемный работник по договору добровольно лишается, передает другому в обмен на заработную плату право распоряжаться собою в течение всего рабочего времени.

Оперативного управления право – особое имущественное право, которым наделяются имеющие права юридические лица. Оперативного управления право выступает как юридическое оформление (имущественной) экономической самостоятельности, которая объективно необходима для ведения хозяйства на основе хозяйственного расчета, для осуществления деятельности в условиях товарного производства.

Надо полагать, что правом имущественной собственности в форме оперативного управления права, в полной или неполной его части, наделены практически все руководящие работники всех государственных и частных предприятий, учреждений и организаций.

За юридическим лицом (государственным, кооперативным предприятием или частным лицом), наделенным правом оперативного управления, признается право владения, пользования, распоряжения имуществом, то есть те же по наименованию правомочия, что и правомочия собственника, но имеется и существенное различие: если собственник владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом по своему усмотрению (в пределах, установленных законом), то юридическое лицо, наделенное оперативного управления правом, владеет, пользуется и распоряжается закрепленным за ним имуще-

ством в соответствии с задачами, возложенными на него собственником этого имущества.

Объем имущественного правомочия права оперативного управления не одинаков у различных юридических лиц и определяется различием юридических лиц и различием передаваемого в пользование имущества.

Владение – фактическое обладание вещью, создающая для обладания возможность непосредственного воздействия на вещь. Законным владельцем может быть и не собственник вещи, а арендатор, перевозчик, хранитель, гражданин, которому передана часть государственной земли в вечное пользование и т.п.

Пользование – одно из основных правомочий собственника, заключающееся в праве потребления вещи по ее назначению с учетом договора или иными правовыми основаниями (законом, заданиями, завещанием и т.п.).

Распоряжение – акт управления, правомочие собственника вещи в условиях действия товарно-денежных отношений и плановых производственных актов.

Все вышеизложенное позволяет утверждать, что правила безопасности как система правовых (социальных) норм представляют всего лишь часть общеобязательных социальных норм, предназначенных для формирования рационального поведения людей на производстве.

Управление производством как управление эффективностью и безопасностью производственных систем и их объектов, кроме всего прочего, это управление интересами людей, это формирование у них определенной системы предпочтений, делающих их поведение с определенных позиций рациональным. Таким образом, правила безопасности, как уже упоминалось, это часть права в самом широком смысле и одновременно часть (инструмент) системы управления производством.

3.2. Общие правовые нормы закона

Законы по охране труда и промышленной безопасности, безусловно, должны отвечать общепринятым юридическим, моральным нормам и в этом смысле не должны иметь какого-либо

исключения. Поэтому вначале мы рассмотрим положения, охватывающие философский смысл любого закона, а затем перейдем к более частным проблемам охраны труда.

Право – мораль, регламентирующая правителя

Для философов-классиков право – это мораль, регламентирующая правителя. Оно обсуждается как система категорически обязательных норм, регулирующих самое регулирующую, распорядительную и запретительную практику общества и государства. И частный индивид должен действовать в духе права, но такая внутренняя, этически значимая задача встает перед ним лишь тогда, когда по отношению к другим он оказывается в положении человека «сильного», доминирующего, призванного разрешить межличностные конфликты [2].

Понимание права как нормативной сдержки, которая выставляется не на пути любого и всякого, а на пути распоряжающегося, судящего и властвующего субъекта, во-первых, сообщает закону гарантийный смысл, а во-вторых, содержит в себе идею правового (подзаконного, нормоограниченного) государства [2].

Этический образ права – признание независимости каждого члена общества

Действия правителя должны регламентироваться не моралью заботы сострадания и добра, а совсем иным этически значимым кодексом, высшим принципом которого было бы признание независимости каждого члена общества или, как выражается И. Кант, его «способности быть господином самому себе». Это чисто этический образ права и правового государства [2].

Не может быть никакого разумного политического устройства, пока совершеннолетний член общества уподоблен недоросли, который сам не ведает, что он «должен делать» и отдан на произвол добродетели.

Понятие «гетерономия» буквально означает «чужезаконие». Оно предполагает, что человек как член общества может жить лишь по чужим, извне заданным ему правилам и инструкциям, подкрепляемым чувствительными наказаниями или наградами.

Вот эту-то унижительную для человека меру и должно, согласно И. Канту, исправить право. На место гетерономии следует поставить самозаконность человеческого поведения.

О наличии в обществе права можно говорить лишь в том случае, если член этого общества признан государством в качестве разумного существа, способного самостоятельно решать, что для него хорошо.

Государство покушается на личность, когда мешает человеку действовать на свой страх и риск в честном сотрудничестве с другими [2]. Каждый вправе самостоятельно решать, что для него хорошо, что плохо при одном ограничении: *чтобы это было не в ущерб интересам других.*

Ответственность персональная, доведенная до непосредственных исполнителей

Каждый несет персональную ответственность за ущерб, нанесенный интересам других. При этом используются все виды ответственности: дисциплинарная, административная, уголовная. Необходима деполитизация нормативных и правовых актов по охране труда: ответственность должна быть доведена до непосредственных исполнителей. Каждый работник отвечает только за свои действия или бездействие. Уголовная ответственность за действия своих подчиненных, равно как и за ошибочные действия, недопустима.

Разрешено все, что не запрещено законом

Это относится к гражданам, к работникам. Для них одна основная запретительная мера, одно основное ограничивающее требование – не злоупотреблять интересами других. Они обладают правом инициативы, правом риска, правом установления приемлемого для них соотношения между безопасностью и эффективностью их труда и опять при упомянутом условии: не в ущерб интересам других.

Запрещено все, что не предписано законом

Это относится к структурам государственной власти, в том числе и к государственной инспекции. Поэтому на уровне закона должно быть оговорено все то, что вправе делать та или иная инспекция. Это необходимо еще и потому, чтобы работники предприятий могли свободно различать противоправные действия властных структур, могли защищать свои интересы.

Непротиворечивость правовых и моральных норм

Каждый работник, решая за себя, вправе определить меру риска своему здоровью, приемлемое соотношение между безопасностью и эффективностью своего труда, но, как всегда и везде, не в ущерб интересам других. Последнее условие является общечеловеческой моральной нормой, основным правилом общежития, ограничивающим меру риска. Любой человек, обладая правом на риск, не обладает правом на самоубийство. Самоубийство противоречит интересам других. Поэтому общество вправе определять предельно допустимые нормы опасности.

Непротиворечивость правовых норм

Никакая властная структура не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность предприятия. Это положение составляет основу гражданского законодательства, является основной морально-этической нормой хозяйствования. Поэтому выглядят весьма неуклюжими любые попытки регламентировать предприятиям через различные документы по охране труда и промышленной безопасности такие структуры, как службы охраны труда, размеры финансовых ресурсов на охрану труда и т.п.

Смерть на производстве – смерть насильственная

Как правило, это так. Поэтому расследование несчастных случаев со смертельным исходом должно производиться представителями государственной инспекции, представителями власти как органами дознания настолько квалифицированно, чтобы по материалам расследования можно было выявить состав преступления, если таковое было, и дело передать непосредственно в суд.

Повышение прав и ответственности предпринимателей

Предприятие в полной мере несет или будет нести экономическую ответственность за все негативные исходы хозяйствования, в том числе по авариям и травмам. Это положение закреплено в законодательстве РФ об охране труда и одновременно служит объективной основой для развития различных форм страхования как инструмента социальных гарантий, как для предприятия, так и для отдельных его работников. В это же время возрастают права предприятия в том, как хозяйствовать. Поскольку никто не разделяет бремя ответственности предприя-

тия, то никто не вправе вмешиваться в его оперативно-хозяйственную деятельность, в том числе в средства и способы охраны труда. Государство вправе требовать от предприятия создания безопасных условий труда, так как обязано ограждать интересы (здоровье и жизнь) граждан от всяких на то посягательств, но то, как достигается все это, – дело предприятия.

В оценке достаточности принятых мер по охране труда будут возникать разногласия. При этом важно не гасить инициативу предпринимателей. В конечном счете по всем негативным исходам полную меру ответственности, в том числе и уголовную, несут они.

Повышение прав и ответственности работников

Трудно представить эффективную работу предприятия в условиях, когда его работники практически ни за что не отвечают, в том числе и по охране труда и промышленной безопасности. Ответственность по вопросам охраны труда и промышленной безопасности, в том числе материальная и уголовная, должна доводиться персонально до всех, включая и непосредственных исполнителей работ.

Одновременно должны возрасти и права работников по охране своего здоровья и жизни. Работники должны обладать правами самостоятельного принятия решений по охране труда, по охране своего здоровья, например, продолжать или начинать ему работу или нет, принять дополнительные меры безопасности или нет.

Повышение прав и ответственности инспекции

Повышение экономической самостоятельности предприятий усиливает эффективность работы инспекции: приостановление работ по условиям охраны труда для предприятия ничем не может быть восполнено, как любая плохая работа. Однако действия инспекции отныне могут оспариваться предпринимателями, руководителями предприятий, и оттого они должны быть доказательными. Последнее осложняется тем, что руководители работ вправе сами выбирать средства и способы обеспечения нормативных требований и даже методические справочные руководства по разработке организационно-технических решений, в том числе и по охране труда.

Инспектор в официальном порядке имеет дело непосредственно с руководителем предприятия и только. Инспектор при расследовании аварии дознание ведет как следователь, и результаты его расследования должны быть пригодными для представления прокуратуре и суду. В то же время все действия инспектора регламентируются законом по охране труда и промышленной безопасности и другими законодательными актами. Иных, не предусмотренных законами действий он не вправе предпринять.

Соответствие прав международным нормам

Современное законодательство по охране труда и промышленной безопасности по многим позициям сходится с основными положениями зарубежного законодательства. В первую очередь это относится к возложению персональной ответственности за охрану труда и обеспечение промышленной безопасности на предприятии на первого руководителя (предпринимателя), а экономической ответственности – на предприятие. В зарубежном законодательстве в отличие от российского большое внимание уделяется процедуре решения конфликтных ситуаций, возникающих как между работником и предпринимателем, так и между предпринимателем и инспекцией. При этом особо подчеркивается, что исполнение всех требований правовых и нормативных документов по охране труда не является достаточным основанием невиновности по любому негативному исходу. От любого работника требуется на основе здравого мышления сильная оценка возможной угрозы и принятие из необходимых всех возможных мер по ее предотвращению.

3.3. Роль и место правил безопасности в системе управления производством

Пора признать, что любые правила безопасной эксплуатации любых производственных объектов должны рассматриваться одновременно как правила безопасного и эффективного использования этих объектов. Раздельное представление безопасности и эффективности противостоит, это результат ис-

каженного мировоззрения людей под воздействием всеобщей специализации их деятельности. Правила эксплуатации – это и правила безопасного и эффективного ведения работ по использованию объекта. Тогда возникает вопрос: каким должен быть документ, определяющий безопасное и эффективное использование производственных объектов, каков должен быть его правовой статус?

Надо полагать, что подобный документ должен быть нормативным, обязательным для исполнения и, как любой нормативный документ, должен входить в правовое обеспечение определенной системы управления, то есть определять права и ответственность людей и тем формировать механизм управления. В рассматриваемом случае объектом управления является предприятие, его подразделения, рабочие места. Поэтому правила можно назвать механизмом управления, хозяйственным механизмом. Таким образом, правила эксплуатации как правила безопасного и эффективного ведения работ входят в правовое обеспечение системы управления производством, то есть в состав документов, создающих хозяйственный механизм. Однако используемые в настоящее время нормативные документы, включая правила безопасности, сформировались тогда, когда господствовала идеология системы государственного управления. В настоящее время принято направление к хозяйственной самостоятельности. Поэтому необходимо переосмыслить предназначение и роль любого нормативного документа.

В любой иерархически управляемой производственной системе нормы и нормативы разрабатываются вышестоящей организацией. Однако какая при этом преследуется цель вышестоящей организацией и как эти цели согласуются с интересами нижестоящих?

Известно, что для самоорганизующихся систем, каковыми являются производственные системы, нормы и нормативы, определенные, как правило, из опыта прошлого, из производственной практики, являются первым приближением к их оптимальности. Но оптимальность в большей степени обеспечивается тогда, когда в любой момент времени более полно учитываются конкретные особенности частей. В этом направлении и развиваются методы и программные средства оптимизации. При

этом имеется в виду, что оптимизация частей часто не приводит к оптимизации целого. Оптимизация целого обеспечивается пропорциональным развитием частей. Вот для пропорционального развития своих частей целое и разрабатывает нормы и нормативы. Таким образом, целое удовлетворяет свои потребности в эффективном и безопасном развитии. Нормирование является средством для эффективного и безопасного использования производственных объектов: предприятий, их подразделений, рабочих мест.

Теперь о том, как нормирование обеспечивает интересы частей, как нормы и нормативы, разрабатываемые вышестоящей организацией, воспринимаются нижестоящей в иерархической структуре управления производством.

Ритмичная, оттого эффективная и безопасная работа специализированных и тесно взаимосвязанных частей целого обеспечивается при пропорциональном их развитии. В этом смысле нормы и нормативы в интересах частей. Однако с позиции частей к целому предъявляется известное, а по сути, справедливое требование: всем частям целого обеспечивать равные возможности в достижении своей эффективности, в удовлетворении материальных и духовных благ.

В части удовлетворения потребности в безопасном производстве дело обстоит несколько иначе. Здесь требование равной безопасности распространяется только на те производственные объекты, которые подобны между собою и работают в подобных условиях.

Раскрытие сути этих утверждений требует специального изложения. Пока же отметим, что нормирование требований безопасности переплетается с нормированием требований эффективности производства и наоборот. Немаловажный факт состоит в том, что вышестоящая организация как разработчик одновременно обеспечивает выполнение этих норм и нормативов нижестоящими организациями своими частями, через систему поощрений, а чаще санкций. Для этого ей требуется определенным образом организованная система контроля. Нередко работа по контролю передается специализированным организациям – инспекциям. При этом важно обратить внимание на такой факт. Потребность вышестоящей организации в эффективном контро-

ле полноты и своевременности исполнения нормативных требований накладывает своеобразный отпечаток на форму, содержание и состав нормативных требований. Нормативные требования и формы отчетности их выполнения делаются такими, чтобы было удобно контролировать их выполнение. Кроме того, многие документы, входящие в разряд обязательных, для того и созданы, чтобы само введение их принуждало исполнителей к выполнению нормированных операций. Примером тому служит и наряд-путевка, и книга нарядов, и многое другое.

Здесь под производственным объектом следует различать: собственно объект, управляемый им процесс и их среду. Таким образом, различаем нормы и нормативы, относящиеся к производственным объектам, производственным процессам, производственной среде. Таков состав норм и нормативов, определяющих надежное, безопасное и эффективное использование производственных объектов. Повторим, что назначение этих норм – обеспечивать устойчивое, безопасное и эффективное взаимодействие производственных объектов (частей), которое бы этим, в свою очередь, обеспечивало высокую надежность, безопасность и эффективность совместного их использования в более сложной производственной системе, в более сложном производственном объекте.

3.4. Инструкция, руководство, методика

Нужно ли исполнять инструкции по технике безопасности? Сегодня любой подобный вопрос по меньшей мере воспринимается не серьезным. Более того, прежде чем принять сколько-либо ответственное инженерное решение, как правило, ищется ему основание в инструкциях или других нормативных и директивных документах. Тем не менее стоит подойти к этому вопросу с иных позиций. Для начала зададимся таким вопросом: для чего нужны инструкции, руководства, методики?

Инструкция, как слово, содержит в себе двойственное понимание. Первое – это юридический подзаконный акт, разъясняющий порядок применения законодательного акта, приказа министра или постановления государственного органа. Второе –

указания технического порядка, например, правила пользования каким-либо механизмом, способы выполнения каких-либо производственных операций и т.п.

В вопросах охраны труда инструкции и даже правила безопасности представляются преимущественно во втором значении – как указания организационно-технического порядка, как правила пользования техникой и технологией, как способы выполнения каких-либо производственных операций, включая и решения инженерных задач, хотя во всем чувствуется стремление придать и сохранить за ними статус подзаконного акта.

В инженерной деятельности инструкции, правила технической эксплуатации и даже большинство требований правил безопасности используются в разработке технических решений, преимущественно в качестве технических условий, предписанных методов обработки информации и форм представления технической документации. В процессе возведения (монтажа), использования (эксплуатации) и ликвидации (демонтажа) производственных объектов инструкции, правила технической эксплуатации и даже правила безопасности используются преимущественно в качестве технических руководств, указаний по способам и последовательности (технологии) выполнения работ по возведению, использованию и ликвидации этих объектов.

Получается, что правила и инструкции, следуя категоричности своих требований, нередко однозначно определяют как технологию разработки инженерных решений, так и технологию их осуществления в производственной практике. Таким образом, заведомо предписывается однозначность технических решений, однозначность их осуществления. Последнее обстоятельство в технике и организации производства стало столь значительным явлением, что сказалось на сложившейся психологии людей, особенно среднего технического персонала.

Принимая какое-либо решение, люди подсознательно подыскивают ему основание в официальных нормативных или директивных документах, ибо всеми ими глубоко осознано, что ответственность часто возлагается не за конечный результат, а за законность поступков: за законность принятых решений, за законность способов их осуществления, а точнее – за их соответствие требованиям правил и инструкций.

В то же время известно, что в содержательном смысле решение любой инженерной задачи должно сводиться к выбору наилучшего варианта из множества возможных. Там, где не из чего выбирать, там нет проблемы разработки решений.

Назначение правил и инструкций, особенно в части обеспечения безопасности труда, должно сводиться, главным образом, не к указаниям того, что и как делать, а к указаниям того, чего следует избегать, чего не следует делать. Это принципиальное и очень важное различие требований состоит в том, что любые указания того, что и как делать, несравнимо больше ограничивают свободу поведения людей, чем требования, чего не следует делать. Это известно и очевидно. Всякое предписание того, что и как делать, отсекает иную возможность, инициативу поиска и использования новых решений.

Вместе с тем не следует вовсе отрицать необходимость и правомерность предписывающих положений правил и инструкций. Например, в организации безопасного взаимодействия они даже необходимы. Таковыми являются правила проезда перекрестков в дорожном движении, правила ведения взрывных работ.

Надо признать, что множественность вариантов одинаково распространяется и на технологию (алгоритм) разработки инженерных решений, то есть на методы и средства решения отдельных задач. Если методов оказывается много, то, как правило, заведомо невозможно указать, который из них лучше – все определяется конкретными условиями. Более того, завтра могут возникнуть новые, более рациональные методы. Поэтому нет большого смысла в том, чтобы тот или иной метод или даже несколько методов вкладывать в ту или иную инструкцию и требовать обязательного их использования, игнорируя тем самым иные, известные и еще неизвестные методы решения инженерных задач.

Действительность характеризуется тем, что множественность приносит состязательность, а состязательность отражается на качестве. В равной мере это относится и к методам решения инженерных задач, и к технологии выполнения производственных операций. Безусловно, надо сравнивать и оценивать их, выбирать из них наилучший, но это можно делать только с учетом

конкретных условий. Вносить же методы решения инженерных задач в инструкции и, придавая им роль подзаконного акта, требовать неукоснительного их исполнения не только неразумно, но и безнравственно.

Вопросы выбора способов решения любой задачи входят в состав оперативно-хозяйственной деятельности, а с юридической точки зрения никто не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность любого лица, безусловно, если эта деятельность не затрагивает интересы других. Что же касается интересов других, то они лучше ограждаются не предписаниями того, кому, что и как делать, это бессмысленно, а ограничениями, указаниями того, кому и что не следует делать. Например, для целей промышленной вентиляции методов расчета необходимого количества воздуха может быть сколько угодно много, и в этом не может быть предписаний, хотя, к сожалению, они есть. Для обеспечения же безопасности достаточно ограничения типа «не менее» или «не более» к параметрам воздуха в отдельных элементах вентиляционной сети.

Поэтому не следует абсолютизировать роль ни расчетных методов, ни инструкций по реализации этих методов и тем более присваивать им статус подзаконного акта. Никого, кроме руководителя работ, не должен интересовать вопрос о том, по какой методике он вел расчеты в решении той или иной инженерной задачи. Важно то, чтобы параметры, характеризующие безопасное ведение работ, не выходили за пределы допустимых норм, то есть выдерживались бы ограничения, накладываемые по условию обеспечения безопасности.

Из изложенного следует, что с позиций обеспечения безопасности труда необходимо пользоваться правилами безопасности и правилами технической эксплуатации, которых достаточно для выражения требований к структуре и параметрам производственных объектов и требований к поведению людей. Юридический статус этих правил представляется подзаконным актом. Инструкции, руководства, методики, определяющие технологию выполнения отдельных операций, включая решение инженерных задач, достаточно представлять в справочных пособиях с правом каждого руководителя, под свою ответственность, свободно их выбирать и пользоваться. Такая позиция мо-

жет вызвать по меньшей мере недоумение, и потому считаем необходимым дать некоторые пояснения.

Все это по правовому статусу должно быть не более чем методические, справочные пособия, необходимые для предпринимательской деятельности, но вовсе не для ведения инспекции охраны труда и промышленной безопасности. Во всех этих документах нет каких-либо новых норм безопасности. Все они базируются (используют) на известных нормах безопасности. Качество этих документов проверяется соответствием результатов решений, полученных по этим руководствам и требованиям, известным нормам.

Сложившуюся систему инструктивных и нормативных документов не следует считать ни плохой, ни хорошей. Применительно к преимущественно государственной системе управления производством в условиях всеобщего наемного труда все подавляющая система отраслевых инструкций и руководств, возведенных в ранг подзаконного акта, смотрелась нормальной и естественной. Неестественной стала видаться теперь, и в том тоже нет ничего особенного, есть только трудности. Трудно осознать, еще труднее привыкнуть. И то наблюдаемое нами движение по сокращению нормативной документации и есть не что иное, как движение к самостоятельности. Никто не протестует против правильных решений инженерных задач. Протестуют против регламентации, неестественного статуса методических документов. Происходит осознание рациональности свободы выбора. Именно новые условия хозяйствования делают рациональным перевод всевозможных инструкций и руководств в статус справочных пособий, необходимых для выполнения тех или иных технологических операций, включая и разработку инженерных решений.

На установлении рациональных действий основана вся организация труда. Правила безопасного ведения работ также входят в состав положений, определяющих организацию труда. Отличие их в том, что из общих положений организации труда выделяются те из них, которые указывают, с одной стороны, что и как нельзя делать (запрещают), а с другой стороны, как безопасно взаимодействовать при совместном ведении работ (предписывают). Все иные предписания, которые определяют ту

или иную рациональную, в смысле удобства и производительности, последовательность действий по управлению и обслуживанию объекта, по выполнению иных производственных операций, не являются правилами по охране труда. Это всего лишь или руководства по управлению и обслуживанию объектом, или пособия по организации производительной работы.

Правила обязательны для исполнения. Руководства и иные пособия всего лишь рекомендуют один из возможных вариантов рационального ведения работ.

Надо очистить всю систему нормативных документов от несвойственных и неверных, устаревших положений и положений, не соответствующих современным правовым нормам хозяйствования. Для этого вначале нужно выделить критерии, то есть признаки, которые позволяют отделить нормативное требование от ненормативного.

Мы часто путаем методическое положение с нормативным. Методика определяет порядок и последовательность решения той или иной инженерной задачи. Причем любая инженерная задача может быть решена различными методами. Методика должна оставаться методикой, а не переходить в разряд инструкции. Методика тогда может чаще обновляться. Например, есть требования к концентрации газов и скорости движения воздуха. Причем здесь инструкция по расчету необходимого количества воздуха? Не то важно, сколько и кто насчитает необходимый воздух. Это дело хозяйское, экономическое. Если насчитает и спроектирует неверно, то у него возникнут дополнительные затраты, только и всего.

3.5. Механизм формирования правомочий норм безопасности

Требования к технике и технологии ведения работ (монтажу, демонтажу, использованию отдельных объектов) сами по себе не имеют никакого отношения к праву. Отношение к праву они приобретают через адрес этих требований, через указания, кому предписаны эти требования, то есть при указании субъек-

та, для кого предназначены эти требования. Это одна сторона дела, имеющая отношение к праву. Другая сторона заключается в том, кто вправе и кто обязан устанавливать те или иные нормы.

Ясно, что норма – инструмент координации взаимодействия, инструмент административного управления, и исполнение норм обеспечивается не силой выгоды, а силой власти. Никто для себя нормы не устанавливает. Для себя устанавливается приемлемый уровень. Нормы устанавливает и обеспечивает их исполнение силой своей власти вышестоящий уровень управления. Таковыми вышестоящими уровнями могут быть руководители в системе государственного и хозяйственного управления охраной труда.

Таким образом, возникают следующие вопросы:

– какие нормы по охране труда и промышленной безопасности вправе и обязаны устанавливать органы государственного управления охраной труда;

– какие нормы по охране труда и промышленной безопасности вправе и обязаны устанавливать органы хозяйственного управления охраной труда.

Актуальность этих вопросов обусловлена тем, что в последние годы, в отличие от недавнего прошлого, произошло изменение организационно-правовых форм управления и форм собственности предприятий. У предприятий возникли свои собственные им права и обязанности по охране труда и промышленной безопасности, которые существенно отличаются от прав и обязанностей государства.

Основным вопросом государственного управления охраны труда и промышленной безопасности является **установление общественно приемлемого уровня опасности труда на отдельных рабочих местах и производственных объектах**. Этот уровень устанавливается через систему норм и нормативов по охране труда и промышленной безопасности, то есть через систему предельно допустимых значений контролируемых параметров производственных объектов, включая и их среду, и протекающие в них производственные процессы.

Другим важным вопросом государственного управления охраной труда является **обеспечение общественно приемлемого уровня безопасности труда** путем:

а) введения в действие и своевременности обновления системы законодательных актов и директивных документов, образующих правовой механизм формирования интереса и ответственности граждан в безопасности труда и механизм согласования их интересов в безопасном труде;

б) создания и обеспечения действенной инспекции за охраной труда.

Государственная инспекция контролирует состояние охраны труда и дает оценку деятельности руководителя предприятия по тому, как обеспечиваются нормы и нормативы по охране труда на предприятии. Контроль ведется по конечному результату, по выходным, агрегирующим показателям, таким как уровень травматизма и заболеваемости, уровень концентрации опасных газов, состояние зданий и сооружений и т.д., то есть по тем показателям, которые нормируются органами государственного управления.

Таким образом, различаем нормы и нормативы в системе государственного управления охраной труда и нормы и нормативы в системе хозяйственного управления. Первые вводятся в действие структурами государственной власти и контролируются государственной инспекцией. Вторые вводятся структурами хозяйственного управления и контролируются ведомственным надзором. Первые определяют общественно приемлемый уровень опасности на рабочих местах и в целом по предприятию. Они выражаются в виде предельно допустимых значений контролируемых параметров производственных объектов и материальных потоков. Вторые являются технологическими, часто производными от первых, отражают особенности производственных объектов и их среды, входят составной частью в производственно-техническую документацию и ориентированы на обеспечение первых.

Исходя из изложенного правомерно сделать следующие выводы.

Организационно-правовые документы органов государственного управления в форме законодательных актов и отдельных положений предназначены для формирования интереса и ответственности граждан в охране труда и для создания меха-

низма согласования интересов граждан в охране труда, включая и решение конкретных ситуаций в охране труда.

Организационно-правовые документы органов государственного управления в форме нормативных актов (стандартов, правил, инструкций) предназначены для установления общественно приемлемого уровня опасности труда на отдельных рабочих местах и производственных объектах.

Организационно-правовые документы органов хозяйственного управления в форме правил и инструкций безопасного ведения работ предназначены для безопасного исполнения работ и безопасного взаимодействия работников в процессе их трудовой деятельности.

Организационно-методические документы органов государственного управления в форме руководств по проектированию, обслуживанию производственных объектов, управлению машинами и механизмами, в форме методик решения отдельных инженерных задач предназначены для квалифицированного ведения дел по охране труда.

В организационно-правовые документы органов государственного управления охраной труда и промышленной безопасностью нельзя включать что-либо, что входит в компетенцию органов хозяйственного управления, и наоборот. Правила, инструкция, руководство и методика, утверждаемые структурами государственного управления, могут определять, что, когда и как делать. Они не вправе предписывать, кому что делать. Такое право за распорядителем работ, то есть это устанавливается уже в системе хозяйственного управления охраной труда руководителем предприятия в соответствии с принятой организацией управления, организацией работ на рабочих местах.

Как правило, не возникает вопроса о том, что важнее в деле охраны труда: закон или правила и инструкция. Все понимают, что в правовом отношении закон об охране труда важнее инструкций, правил. Однако такое понимание нередко переносится и на толкование об ответственности за нарушение положений закона и инструкций по охране труда. Вот это неверно. Мера ответственности устанавливается не тем, какой правовой документ был нарушен, а тяжестью последствий или даже тяжестью возможных последствий.

Преобладающая сила закона над любой инструкцией выражается в том, что любая инструкция по охране труда не может, не должна противоречить положениям закона по охране труда. В этом смысле инструкция – это подзаконный акт, и ее предназначение – обеспечить исполнение положений закона. Таким образом, в любую инструкцию, в любые правила неправомерно включать что-либо, что противоречило бы положениям законодательных актов.

3.6. Социальная приемлемость правовых и нормативных документов по охране труда

Известно, что нормативно-правовая документация – это та среда, которая формирует поведение людей. Поэтому работа по созданию нормативно-правовой документации по охране труда – дело тонкое и ответственное с хозяйственных и с общих культурологических позиций. Тут, в первую очередь, вступает в силу принцип: «не навреди». Поэтому рассмотрим этот вопрос с разных позиций.

Особенностью системы оплаты труда в развитых зарубежных странах является то, что она преимущественно строится на фиксированной повременной оплате. Там нет увлечения различными формами сдельно-премиальных систем. Простота учета при повременной системе оплаты труда облегчает управление. Все это отлажено годами, хотя, безусловно, и у них не без проблем, но для нас важно другое. Возникает вопрос: пригодно ли все это для России?

Видимо, где-то как-то и пригодно, но надо признать, что все это годится там, где труд работника строго, скрупулезно регламентирован и где работник такую регламентацию и надзор воспринимает спокойно, как данность.

В России работник не плохой, даже самоотверженный работник, хотя по западным критериям он может быть оценен и не очень хорошо. Все это потому, что в своей работе каждый из работников ведет себя по-разному, их стиль работы разный. Поэтому нельзя говорить, что один из них хороший, а другой плохой.

Можно лишь делать суждения о том, который для чего больше годится, а еще больше – как организовать труд с каждым.

Многие задачи часто решаются по аналогии. В качестве аналогии возьмем организацию армии. Там с давних пор особое внимание придавали, как говорил К. Симонов, «работнику войны» – солдату.

С русского, российского солдата так и не получилось прусского. Надо полагать, А.В. Суворов хорошо понимал душу российского солдата, когда говорил: «..каждый должен знать свой маневр...». Теперь бы сказали: «каждый должен знать свое предназначение, свою целевую установку», а все остальное – за инициативой и под ответственность каждого.

Надо признать, что германское законодательство и нормативная документация, с наших позиций, перегружена деталями. В отличие от этого, российская нормативная база в форме правил и инструкций с Петровских времен подспудно исходила из известной истины, что на все случаи жизни правил не напишешь, каждый свои поступки должен соизмерять со здравым смыслом.

В этом содержится большой смысл, особенно если исходить с общих позиций. Любой нормативный документ, доведенный до деталей, часто связывает инициативу, так как в деталях жизнь всегда богаче.

Литература

1. Юридический энциклопедический словарь. – 2-е изд., доп. – М.: Сов. энциклопедия, 1987. – 528 с.
2. Право, свобода, демократия (материалы круглого стола) // Вопросы философии. – 1990. – № 6. – С. 3-31.

Глава 4. Законодательные акты и правовые документы по охране труда и промышленной безопасности

4.1. Федеральные правовые акты

Правовое регулирование

Государственная политика в области обеспечения безопасности труда опирается на нормативную правовую базу, включающую в себя четыре основных уровня:

1) международные обязательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности труда;

2) федеральное законодательство, а также законодательные акты субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности труда;

3) подзаконные нормативные правовые акты по охране труда и промышленной безопасности;

4) федеральные и ведомственные нормы и правила, нормативно-техническая документация по охране труда и промышленной безопасности.

Особенность современного законодательства по охране труда и промышленной безопасности заключается в том, что она является правовым обеспечением системы государственного, хозяйственного и общественного управления безопасностью труда. Если к этому признать, что безопасность труда по большому счету обеспечивает эффективность производства, то приходит понимание, что законодательные акты и нормативные документы по охране труда и промышленной безопасности служат интересам организации управления безопасного и эффективного производства во всех отраслях экономики.

Взаимозависимость безопасности и эффективности труда создала ситуацию, когда вопросы охраны труда встречаются в разнородных законодательных актах и правительственных постановлениях, которые определенно невозможно отнести к нормативным правовым документам собственно по охране труда и промышленной безопасности. Такими, например, являются

Трудовой кодекс, Гражданский кодекс, Закон о защите прав потребителей и др. Вопросы охраны труда и промышленной безопасности так или иначе решаются в весьма обширной системе правовых документов. Так, Гражданский кодекс к вопросам охраны труда и промышленной безопасности имеет прямое отношение хотя бы уже тем, что декларирует, что государство не несет ответственности по экономическим обязательствам организаций и тем определяет разграничение полномочий между структурами государственного и хозяйственного управления по вопросам управления безопасностью труда.

Знакомство с правовыми основами охраны труда и промышленной безопасности следует начинать с Трудового кодекса РФ, с Федеральных законов «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О техническом регулировании» и др. Вопросы охраны труда в правовом плане затрагивают трудовые отношения, а основы таких отношений лучше всего изложены в Трудовом кодексе. Кроме того, в Трудовом кодексе содержится целый раздел, посвященный вопросам охраны труда. Все остальные законодательные акты не менее важны, но их изучение будет тем эффективнее, чем полнее будут освоены основы современного законодательства и основные принципы государственной политики по охране труда и промышленной безопасности в указанных законодательных актах.

При просмотре уже ставшего обширным каталога современных законодательных актов по охране труда и промышленной безопасности ни у кого не должно возникать робости и боязни того, что все это невозможно запомнить и освоить. Все это запоминается само собою при повседневной работе с подобными документами. Любому специалисту и любому работнику, кто желает быть специалистом, при изучении очередного законодательного акта важно понимать:

– любое положение того или иного законодательного акта является или определением, обеспечивающим однозначное понимание того или иного явления, или правовым механизмом, формирующим безопасное поведение или безопасное ведение дел по охране труда и промышленной безопасности;

– возникновение и существование того или иного правового положения изучаемого законодательного акта делают необходимым знание исходных причин.

Все это называется «умением читать между строк», и такое умение приходит тогда, когда положения законодательных актов увязываются с существующими нуждами систем управления охраной труда и промышленной безопасностью на тех или иных уровнях государственного, хозяйственного и общественного управления.

Вместе с тем и специалистам по охране труда и промышленной безопасности, и руководителям работ надо не только знать, но и помнить законодательную базу формирования системы ответственности по охране труда и промышленной безопасности, так как на этой основе формируется дисциплина труда, а дисциплина труда, в свою очередь, лежит в основе безопасности.

Ниже изложен обзор современных законодательных актов, содержащих правовые основы охраны труда и промышленной безопасности.

Конституция (основной закон) Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.93 (см.: Российская газета. – 1993. – 25 декабря). Это основной законодательный акт, с ним сверяются все остальные акты, которые не должны противоречить ему.

Трудовой кодекс Российской Федерации принят 30 декабря 2001 года, № 197-ФЗ. Основной задачей Трудового кодекса является регулирование трудовых отношений путем согласования интересов предпринимателя и его наемного работника и обеспечение на этой основе безопасного и эффективного производства.

Обозначены две стороны трудовых отношений: предприниматель и наемный работник. Государство выступает в качестве посредника между ними. На законодательном уровне реализуется идея социального партнерства, идея не конфронтации, а согласования их интересов.

Определены права и обязанности сторон, в том числе и по охране труда. Охране труда посвящен целый раздел. Декларирован приоритет жизни и здоровья людей над интересами выгоды.

Надо понимать это как необходимую жизненную установку, отражающую ценность жизни, и не надо его противопоставлять понятию приемлемого риска. Приемлемый риск и требование при разработке любых мероприятий по охране труда одновременно обеспечивать экономическую выгоду правомерно для конкретных действий, как желаемая целевая установка для инженерных, хозяйственных решений.

Трудовой кодекс определяет и ответственность сторон за охрану труда.

Всю полноту ответственности за состояние охраны труда на предприятии государство возлагает персонально на руководителя предприятия и по всем вопросам охраны труда желает иметь дело только с ним. Вместе с тем немалая ответственность за охрану труда возлагается и на работника, однако для реального возложения такой ответственности необходима юридически грамотная работа администрации предприятия по возложению дисциплинарной и материальной ответственности.

Необходимо отметить отличительные особенности обновленной редакции Трудового кодекса, имеющие прямое отношение к охране труда, а именно:

- введено понятие социального партнерства и расписана процедура совместного решения конфликтных ситуаций;
- введено понятие приемлемого уровня риска и дано право работнику самому определять приемлемость риска;
- введена мера ответственности за реально созданную угрозу жизни и здоровью людей.

Следующим наиболее существенным нововведением, определившим содержание современной системы управления безопасностью труда, явилось то, что вся экономическая ответственность за состояние охраны труда на предприятии всецело возлагается на предприятие. Одно это обязывает на систему охраны труда смотреть как на составную часть системы управления производством, что по существу верно.

Гражданский кодекс Российской Федерации принят 21.10.94 Государственной думой РФ, утвержден 30.11.94 Президентом РФ (см.: Российская газета. – 1994. – 8 декабря. – С. 8, 14).

Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая (ст. 1064-1065, 1067-1069, 1072, 1079, 1081-1094, 1099-1101)

принят 22.12.95 Государственной думой РФ, утвержден 26.01.96 Президентом РФ.

Первая и наиболее важная особенность современного гражданского законодательства в плане вопросов охраны труда заключается в том, что государство уже не несет ответственности по экономическим обязательствам предприятия. Это условие автоматически ведет к тому, что любые органы государственной власти, в том числе и инспекция по охране труда и промышленной безопасности, не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность предприятия, то есть в такие вопросы, как штатное расписание, должностные обязанности работников предприятия и др., которые определяются локальными (организационно-правовыми) документами организации (предприятия). Таким образом, Гражданский кодекс определяет, точнее ограничивает, пределы полномочий органов государственной власти.

Закон РФ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» принят 21.07.97, № 116-ФЗ.

Законодательные положения по охране труда в плане обеспечения безопасности носят ограниченный характер, потому что ориентированы исключительно на охрану жизни и здоровья наемного работника, причем в границах территории организации. Они, как бы не были полными, не охватывают вопросы техники безопасности, вопросы имущественной безопасности и, что еще важнее, вопросы безопасности третьих лиц за пределами территории организации. Для восполнения этого пробела был издан закон о промышленной безопасности. Разработчиком этого закона был Ростехнадзор России, и потому он ориентирован на интересы этой организации, то есть обслуживает производственные объекты, подконтрольные горному и промышленному надзору и контролю.

Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 143, 216-219) принят 24.05.96 Государственной думой РФ, утвержден 13.06.96 Президентом РФ.

Уголовная ответственность за действия или бездействие по охране труда и обеспечению промышленной безопасности в последние годы, по существу, не изменилась. Ответственность, как и прежде, наступает за деяния, повлекшие несчастный слу-

чай, аварию, катастрофу. В зарубежной практике уголовная ответственность наступает даже за деяния, создавшие реальную угрозу наступления таких последствий.

Кодекс РФ об административных правонарушениях принят 30.12.2001, № 195-ФЗ.

По своей значимости, особенно в оперативной работе по управлению безопасностью труда, этот Кодекс весьма важен и не менее значим, чем Уголовный кодекс. Причем он одинаково применим к гражданам и должностным лицам.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях определяет размеры и процедуры наложения штрафных и иных санкций органами государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности за нарушения требований безопасности труда.

В последние годы в Кодексе об административных нарушениях существенно ограничены права государственной инспекции по охране труда и промышленной безопасности. Теперь, в отличие от прошлого, инспектор может только инициировать перед судебными органами решение о приостановке деятельности на тех или иных объектах, где нарушаются требования безопасного труда. Этим в деятельность органов государственного управления вносится принцип доказательности правомерности их действий.

Закон РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» принят 08.08.01, № 134-ФЗ.

Это весьма необычный для нашей действительности закон, подчеркивающий, что не все позволено даже государственному инспектору.

На примере этого закона можно убедиться, что, для того чтобы осознать и правильно использовать свои права, предприниматель должен знать не только свои права, но и пределы полномочий органов государственного надзора и контроля.

Закон РФ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ст. 20) принят 08.12.95 Государственной думой РФ, утвержден 12.01.96 Президентом РФ. Современная особенность этого закона заключается в том, что представители профсоюзных организаций уже не обладают, как

прежде, властными полномочиями в системе хозяйственного и государственного управления охраной труда и промышленной безопасностью. Все решается ими на уровне предложений и согласований с хозяйствующими субъектами и органами государственной власти в рамках положений Трудового кодекса о социальном партнерстве.

Трудовой кодекс Российской Федерации

Статья 214. Обязанности работника в области охраны труда.

Работник обязан:

– соблюдать требования охраны труда, установленные законами и иными нормативными правовыми актами, а также правилами и инструкциями по охране труда;

– правильно применять средства индивидуальной и коллективной защиты;

– проходить обучение безопасным методам и приемам выполнения работ и оказанию первой помощи пострадавшим на производстве, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочем месте, проверку знаний требований охраны труда (в ред. Федерального закона от 30.06.2006 № 90-ФЗ);

– немедленно извещать своего непосредственного или вышестоящего руководителя о любой ситуации, угрожающей жизни и здоровью людей, о каждом несчастном случае, происшедшем на производстве, или об ухудшении состояния своего здоровья, в том числе о проявлении признаков общего профессионального заболевания (отравления);

– проходить обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические (в течение трудовой деятельности) медицинские осмотры (обследования) по направлению работодателя в случаях, предусмотренных Трудовым кодексом и иными федеральными законами (в ред. Федерального закона от 30.06.2006 № 90-ФЗ).

За нарушение требований в области охраны труда работник может быть привлечен к дисциплинарной ответственности (ст. 192 ТК) вплоть до увольнения (подп. «д» п. 6 ст. 81 ТК). В соответствии со ст. 76 ТК работодатель обязан отстранить от работы (не допускать к работе) работника, не прошедшего в установленном порядке обучение и проверку знаний и навыков

в области охраны труда или не прошедшего в установленном порядке обязательный или периодический медицинский осмотр.

Неисполнение или некачественное исполнение регламентированных работ по охране труда и промышленной безопасности должно восприниматься невыполнением норм труда (должностных обязанностей) или браком.

Статья 155. Оплата труда при невыполнении норм труда, неисполнении трудовых (должностных) обязанностей.

При невыполнении норм труда, неисполнении трудовых (должностных) обязанностей по вине работника оплата нормируемой части заработной платы производится в соответствии с объемом выполненной работы (в ред. Федерального закона от 30.06.2006 № 90-ФЗ).

Статья 156. Оплата труда при изготовлении продукции, оказавшейся браком.

Полный брак по вине работника оплате не подлежит.

Частичный брак по вине работника оплачивается по пониженным расценкам в зависимости от степени годности продукции.

Статья 81. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя.

Трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случаях (подп. «д» п. 6 ст. 81 ТК): установленного комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда нарушения работником требований по охране труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий (в ред. Федерального закона от 30.06.2006 № 90-ФЗ).

Статья 238. Материальная ответственность работника за ущерб, причиненный работодателю.

Работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб.

Статья 241. Пределы материальной ответственности работника.

За причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка,

если иное не предусмотрено настоящим Кодексом или иными федеральными законами.

Это наиболее возможная для использования статья. Все иное, предусматривающее полную материальную ответственность, предписано в ст. 242.

Уголовный кодекс Российской Федерации

Статья 143. Нарушение правил охраны труда.

1. Нарушение правил техники безопасности или иных правил охраны труда, совершенное лицом, на котором лежали обязанности по соблюдению этих правил, если это *повлекло* по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека, наказывается:

– штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев;

– либо исправительными работами на срок до двух лет;

– либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. То же деяние, *повлекшее* по неосторожности смерть человека, наказывается:

– лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности;

– либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 216. Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ.

1. Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ, если это *повлекло* по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека, наказывается:

– штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев;

– либо ограничением свободы на срок до трех лет;

– либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, *повлекшее* по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, наказывается:

- ограничением свободы на срок до пяти лет;
- либо лишением свободы на срок до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 217. Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах.

1. Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах или во взрывоопасных цехах, если это *могло повлечь* смерть человека или иные тяжкие последствия, наказывается:

- штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев;
- либо ограничением свободы на срок до трех лет;
- либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, *повлекшее* по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, наказывается:

- ограничением свободы на срок до пяти лет;
- либо лишением свободы на срок до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 218. Нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий.

Нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий, а также незаконная пересылка этих веществ по почте или багажом, если эти деяния *повлекли* по неосторожности тяжкие последствия, наказывается: лишением свободы на срок от двух до пяти лет.

Статья 219. Нарушение правил пожарной безопасности.

1. Нарушение правил пожарной безопасности, совершенное лицом, на котором лежала обязанность по их соблюдению, если это *повлекло* по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека, наказывается:

- штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев;
- либо ограничением свободы на срок до трех лет;
- либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, *повлекшее* по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, наказывается:

- ограничением свободы на срок до пяти лет;
- лишением свободы на срок до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

Статья 16. Федеральный надзор в области промышленной безопасности.

4. Должностные лица федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области промышленной безопасности, при исполнении своих должностных обязанностей имеют право:

- привлекать к административной ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, лиц, виновных в нарушениях требований промышленной безопасности, а также направлять в правоохранительные органы материалы о привлечении указанных лиц к уголовной ответственности;

- осуществлять иные предусмотренные законодательством Российской Федерации действия, направленные на обеспечение промышленной безопасности.

Статья 17. Ответственность за нарушение законодательства в области промышленной безопасности.

Лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кодекс РФ об административных правонарушениях

Статья 5.27. Нарушение законодательства о труде и об охране труда.

1. Нарушение законодательства о труде и об охране труда влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда.

2. Нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечет дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.

Статья 9.1. Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов.

1. Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда.

2. Нарушение требований промышленной безопасности к получению, использованию, переработке, хранению, транспортировке, уничтожению и учету взрывчатых веществ на опасных производственных объектах влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от трехсот до четырехсот минимальных размеров оплаты труда.

4.2. Нормативные и методические документы

Если законодательные акты ориентированы на создание эффективных правовых механизмов охраны труда и промышленной безопасности, то нормативные и методические документы направлены на реализацию правовых актов организационно-техническими мероприятиями, и потому они называются подзаконными нормативными актами. Однако это единственное, что осталось от прежних представлений о нормативных документах. С введением в действие с июля месяца 2003 года Федерального закона «О техническом регулировании» радикально изменился правовой статус буквально всех нормативных и методических документов отраслевого и межотраслевого значения.

Предприятия, учреждения и организации разрабатывают и утверждают стандарты предприятия системы стандартов безопасности труда (СТП ССБТ), инструкции по охране труда для работников и на отдельные виды работ (ИОТ) на основе государственных нормативных правовых актов и соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

С выходом Федерального закона «О техническом регулировании» правовой статус отраслевых и межотраслевых нормативных документов и стандартов существенно меняется. Стандарты отраслевые и межотраслевые приобретают статус всего лишь рекомендательных. Но это не коснется нормативных документов, разрабатываемых и утверждаемых на уровне предприятий.

4.3. Локальные документы

Локальные нормативные акты

Организационно-правовые документы предприятия (устав, положения, должностные инструкции, инструкции по охране труда и др.) формируют хозяйственный механизм системы управления производством, в том числе и безопасностью труда. Вместе с тем организационно-правовые документы, будучи локальными нормативными актами, должны соответствовать современным законодательным актам, нормативно-правовым документам и современным принципам и организационно-правовым формам управления производством.

Необходимые условия обновления

Все новации по организации управления производством должны найти отражение в организационно-правовых документах предприятия, которые, в свою очередь, должны соответствовать положениям современных законодательных актов. Однако организационно-правовые документы по организации управления персоналом промышленного предприятия отличаются тем, что их содержание во многом определяется требованиями законодательных и нормативных актов по охране труда и промышленной безопасности. Современное состояние организационно-правовых документов предприятий и отраслевых нормативных документов по охране труда и промышленной безопасности таково, что многие их положения разрабатывались при ином государственном устройстве, применительно к иным производственным отношениям и потому не соответствуют современным законодательным актам и часто необоснованно сдерживают эффективную производственную деятельность предприятий.

Большинство нормативно-методических документов по охране труда и промышленной безопасности (подзаконных актов) были разработаны для государственных предприятий с многотысячным персоналом и теперь плохо вписываются в новые организационно-правовые формы управления предприятиями. Отсюда следует, что работа по обновлению организационно-правовых документов предприятий необходима и при этом должна будет проводиться комплексно, как совместная задача обеспечения безопасности и эффективности производства. При обновлении организационно-правовых документов предприятия следует различать, что нормативно-правовые документы по охране труда, разработанные на уровне хозяйственного управления (на предприятии), устанавливают преимущественно требования, определяющие, **кому и как** делать все то, что определено отраслевыми и межотраслевыми нормативно-правовыми документами.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Маркетинг, 2001. – 39 с.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации. – М., 2002.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5.
4. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федер. закон. – М., 1997.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1.
7. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): федер. закон. – М., 2001.
8. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федер. закон // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3.

Часть 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ТРУДА И ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 5. Основные положения государственной политики по охране труда и промышленной безопасности

История развития системы государственного управления охраной труда и промышленной безопасностью

В историческом плане до недавнего времени в России не было сколь-либо значимой законодательной базы по охране труда и промышленной безопасности. Вся правовая, точнее нормативная, база по безопасности труда ограничивалась межотраслевыми и отраслевыми правилами и инструкциями. Это соответствовало былой системе отраслевого управления промышленным производством. Однако сегодня нет ни отраслевого управления производством, ни ведомственной системы управления безопасностью труда.

Современное обновление государственного устройства и организационно-правовых форм управления организациями сделало необходимым создание законодательной базы по охране труда и промышленной безопасности. Такая законодательная база фактически состоялась, но с ее созданием возникли новые задачи. Во-первых, стало необходимо имеющуюся нормативную базу по охране труда и промышленной безопасности привести в соответствие состоявшемуся обновлению государственного устройства и организационно-правовых форм управления производственными организациями. Во-вторых, обновить производственные отношения по охране труда и промышленной безопасности внутри производственной организации путем совершенствования управления персоналом, обновления организационно-правовых (локальных) документов предприятия.

Основные направления государственной политики

Основные направления государственной политики Российской Федерации в области охраны труда и обеспечения промышленной безопасности приведены в Трудовом кодексе (ст. 210) и в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Они определяют руководящие принципы, цели, задачи и приоритетные направления деятельности государства в области обеспечения промышленной безопасности и охраны труда, а также механизмы реализации государственной политики в указанной области.

Государственная политика Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности и охраны труда исходит из приоритета безопасности человека и окружающей природной среды как обязательного условия эффективной производственной деятельности, осуществляемой при соблюдении следующих принципов:

- никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от нее не превышает вызываемого ущерба от аварий и гибели людей;

- риск возникновения промышленных аварий и случаев травматизма на опасных производственных объектах должен быть минимальным и соответствовать сложившемуся на конкретном этапе научно-технического прогресса уровню развития техники и технологии и состоянию развития общества.

Государственная политика Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности и охраны труда основана на Конституции Российской Федерации, действующем российском законодательстве, а также на принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, являющихся составной частью ее правовой системы.

Обеспечение промышленной безопасности и охраны труда является одной из важнейших составляющих национальной безопасности государства.

Цели и задачи

Целью государственной политики Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности и охраны труда является обеспечение защиты жизненно важных интересов личности и общества Российской Федерации, окружающей

среды от аварий на опасных производственных объектах и последствий этих аварий.

Государственная политика Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности и охраны труда направлена на реализацию комплекса мер правового, технического, экономического, социального, организационного и иного характера для снижения риска аварий, производственных травм и профессиональных заболеваний на опасных производственных объектах до социально приемлемого уровня.

Государственная политика базируется на концепции социально приемлемого риска, применимой к любому виду природного и техногенного воздействия на человека и окружающую среду и позволяющей провести оптимизацию вклада риска аварий на опасных производственных объектах как одного из компонентов совокупного техногенного риска.

Федеральная система

Федеральная система управления охраной труда и промышленной безопасностью – скоординированная система взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов федерации по реализации основных направлений государственной политики в области охраны труда и промышленной безопасности.

Федеральный уровень государственного управления охраной труда руководствуется такими позициями этих направлений, как:

- разработка, принятие и реализация федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также федеральных целевых программ улучшения условий и охраны труда;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов федерации по вопросам охраны труда и промышленной безопасности;

- государственный надзор и контроль за соблюдением требований охраны труда и промышленной безопасности;

- подготовка и повышение квалификации специалистов по охране труда и промышленной безопасности;

- распространение передового отечественного и зарубежного опыта по улучшению условий и охраны труда;

- обеспечение функционирования единой информационной системы по охране труда и промышленной безопасности;
- международное сотрудничество в области охраны труда и промышленной безопасности.

Направления реформирования охраны труда и промышленной безопасности

В соответствии с федеральными законами и правительственными постановлениями по охране труда и промышленной безопасности опасных производственных объектов и другими законодательными актами и правительственными постановлениями в России сформировались следующие основные направления реформирования охраны труда:

1. Перенесение бремени государственного управления охраной труда с федеральных органов государственного управления на структуры регионального управления.

2. Перенесение бремени экономической ответственности за охрану труда с плеч государства на плечи предприятия (предпринимателя).

3. Возложение персональной ответственности за охрану труда на предприятии непосредственно на руководителя предприятия (предпринимателя).

Эти направления, будучи обозначенными в законодательных актах и образуя основу государственной политики в области охраны труда, еще слабо подкреплены подзаконными актами, формирующими механизмы их реализации. Поэтому любые системы управления охраной труда и любые нормативно-правовые документы по охране труда должны быть ориентированы на реализацию государственной политики по указанным направлениям ее развития.

Экономические механизмы

Действующая в настоящее время государственная система экономических механизмов основывается на следующих концептуальных положениях:

– деятельность предприятия и государства в области промышленной безопасности и охраны труда осуществляется в соответствии с принципами регулируемой рыночной экономики;

– повышение интенсивности и эффективности рассматриваемой деятельности достигается в наибольшей степени путем

использования материальных стимулов, ведущих к выгоде организаций, применяющих эти стимулы;

– унификация, координация и обеспечение взаимного ответственности экономических механизмов – необходимые способы повышения эффективности деятельности организаций в области промышленной безопасности и охраны труда.

Согласно изложенным положениям экономические механизмы подразделяются на следующие группы: стимулирующие, накопительно-распределительные, системогармонизирующие, поверочно-разрешительные, компенсационно-взыскные.

Схема, систематизирующая экономические механизмы по обеспечению промышленной безопасности и охраны труда на предприятиях, по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, представлена на рис. 5.1.



Рис. 5.1. Экономические механизмы обеспечения промышленной безопасности и охраны труда на предприятии

Стимулирующие механизмы – это механизмы, в основе действия которых лежат материальные побуждения юридических и физических лиц к деятельности по усилению финансовой и материальной базы в области промышленной безопасности и охраны труда. Типичными механизмами этой группы являются:

- льготное налогообложение, льготные кредиты, субсидии, гранты;
- создание мер поощрению инвестиционной деятельности, преследующей улучшение условий и охраны труда;
- снижение ставок налогообложения по обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний до 40 %.

Накопительно-распределительные механизмы. Основу этих механизмов составляют действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, направленные на создание и увеличение запасов материальных и финансовых средств, используемых для предупреждения и компенсации отрицательного действия факторов возможных чрезвычайных ситуаций (природных, техногенных, экологических) путем адресной передачи (распределения) этих средств юридическим и физическим лицам, по отношению к которым существует угроза возникновения чрезвычайных ситуаций (ЧС), или тем, кто в них пострадал.

Конечной целью задействования рассматриваемых механизмов является усиление защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и, следовательно, повышение защищенности населения и территорий. К этой группе экономических механизмов относятся следующие механизмы:

- формирование резервных финансовых и материальных фондов исполнительных органов государственной власти, организаций (образуются в расходной части бюджетов этих органов и организаций);
- создание оперативного резерва финансовых средств федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на решение задач в области защиты населения и тер-

риторий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- образование федеральных, республиканских, краевых, областных, местных экономических фондов (внебюджетных фондов);

- создание страховых фондов:

- 1) государственных фондов социального страхования – от взносов работодателей, страховых взносов лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, взносов других физических лиц, от инвестиционной деятельности фондов;

- 2) страховых фондов организаций из средств бюджетов организаций (в финансовой и материальной формах);

- 3) страховых фондов, осуществляющих страхование рисков ЧС из средств, поступающих в страховые компании в виде страховых взносов (страховых премий).

Целевое использование этих фондов позволяет компенсировать затраты предприятий на профилактические мероприятия по обеспечению промышленной безопасности и охраны труда и снизить бюджетные затраты на мероприятия по защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, обеспечить полную или частичную компенсацию (возмещение) ущерба, причиненного населению и территориям при чрезвычайных ситуациях.

Системогармонизирующие механизмы – механизмы, действие которых по обеспечению промышленной безопасности и охране труда на предприятии и защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера проявляется опосредованно, через взаимное согласование, сведение в систему, унификацию, упорядочение и обеспечение взаимного соответствия мероприятий, а также используемых средств.

К этой группе механизмов следует отнести:

- стандартизацию производимой продукции, осуществляемых процессов и выполняемых услуг;

- метрологизацию производимой продукции, осуществляемых процессов и выполняемых услуг;

- сертификацию продукции, процессов и услуг.

Экономические функции рассматриваемой группы механизмов реализуются посредством:

– предоставления достоверной информации о продукции (информация предоставляется в удобной форме, что позволяет снизить торговые издержки и оптимизировать капитальные затраты);

– внедрения новой техники и технологических процессов (через стандарты распространяются сведения о новых свойствах продукции, способах измерений и испытаний, новейших технологических достижениях; стандарты позволяют избежать дублирования разработки аналогичных проектов);

– содействия добросовестной конкуренции (через объективное сравнение продукции, процессов, услуг);

– обеспечения взаимозаменяемости и совместимости продукции, процессов, услуг;

– управления производством (рационализации управления процессами, обеспечения заданного качества, создания нормативной базы для контроля безопасности продукции, процессов и услуг, сбережения ресурсов);

– создания условий для деятельности организаций на едином товарном рынке (национальном, международном);

– содействия потребителю в компетентном выборе продукции;

– защиты потребителя от недобросовестного изготовителя;

– подтверждения качества продукции, заявленного изготовителем.

Поверочно-разрешительные механизмы – это механизмы, включающие в себя элементы управления хозяйственной деятельностью юридических и физических лиц и предусматривающие проверку соответствия проводимой и планируемой деятельности указанных лиц (деятельности, регламентируемой официальными программами, планами, проектами, соглашениями, договорами, нормативными актами), а также последующие разрешения или запрещения проверяемой деятельности указанных лиц.

Эту группу механизмов составляют:

– лицензирование хозяйственной деятельности (выдача на определенных условиях исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, по ре-

зультатам экспертизы промышленной безопасности объектов, разрешения на осуществление деятельности);

– декларирование безопасности деятельности (официальное заявление физических или юридических лиц – декларантов) и представление соответствующему органу власти сведений, характеризующих и определяющих безопасность деятельности;

– сертификация качества продукции, объектов, работ, решений, услуг (документальное освидетельствование государственных организациями, официальными проверочными учреждениями, государственной инспекцией, специализированной фирмой соответствия продукции, работ, услуг требованиям безопасности для жизни и здоровья людей, природной окружающей среды. Решение о выдаче сертификата качества принимается на основе результатов экспертизы продукции, объектов, работ, решений, услуг);

– контроль (проверка) хозяйственной деятельности юридических и физических лиц (осуществляется исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, аккредитованными учреждениями как составная часть управления рисками хозяйственной деятельности), лишение лицензий, сертификатов качества, блокирование деятельности.

Компенсационно-взыскные механизмы – механизмы, опирающиеся на принудительные действия исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, специально уполномоченных органов и учреждений по возмещению вреда и убытков (ущерба), нанесенных системе обеспечения защищенности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций физическими и юридическими лицами.

К данной группе механизмов можно отнести:

– полную или частичную компенсацию ущерба пострадавшим (возмещение вреда, убытков), возникшего вследствие нарушений требований безопасности физическими или юридическими лицами (компенсация производится за счет средств нарушителя);

– денежные взыскания с юридических и физических лиц (штрафы) за нарушения требований безопасности и нанесение вреда населению и окружающей природной среде;

– реквизицию объектов собственности у физических и юридических лиц;

– изъятие у физических и юридических лиц объектов собственности или блокирование их деятельности в связи с нарушениями требований безопасности населения и недопустимым возможным нанесением ущерба территории.

Литература

1. Трудовой кодекс Российской Федерации. – М., 2002.
2. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федер. закон. – М., 1997.

Глава 6. Структура и функции федеральной системы государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности

6.1. Федеральная система охраны труда и промышленной безопасности

Федеральная система охраны труда и промышленной безопасности входит в состав федеральной системы исполнительной власти. Структура федеральной системы охраны труда повторяет структуру федеральной системы исполнительной власти в той части, в которой исполнительная власть вовлечена в решение вопросов охраны труда, промышленной и экологической безопасности. На рис. 6.1 представлена структура государственного управления охраной труда и промышленной безопасностью на федеральном уровне.

Государственное управление охраной труда и промышленной безопасностью на федеральном уровне осуществляется Правительством Российской Федерации. Правительство вовлекает в эту деятельность Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, Министерство здра-

воохранения и социального развития, Министерство транспорта, Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и другие федеральные органы исполнительной власти.



Рис. 6.1. Организационная структура системы государственного регулирования охраны труда и обеспечения промышленной и экологической безопасности РФ

Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет общий надзор за соблюдением законодательства о

труде и об охране труда, участвует в проведении расследований причин аварий (катастроф), несчастных случаев со смертельным исходом и принимает соответствующие решения в пределах своей компетенции.

Министерство экономики Российской Федерации осуществляет организационно-методическое руководство и координацию работ по формированию и реализации федеральных целевых программ охраны труда и промышленной безопасности и включает их в установленном порядке в перечень федеральных целевых программ, предусматриваемых к финансированию из федерального бюджета.

Министерство финансов Российской Федерации участвует в подготовке федеральных целевых программ по охране труда и промышленной безопасности, обеспечивает их финансирование в установленном порядке.

Министерство образования Российской Федерации:

– организует обучение основам охраны труда и производственной санитарии учащихся общеобразовательных школ, лицеев и колледжей, а также лиц, получающих начальное, среднее, высшее и послевузовское профессиональное образование;

– осуществляет подготовку специалистов по охране труда в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации осуществляет:

координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении:

– Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

– Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития;

– Федеральной службы по труду и занятости;

координацию деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

– вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения;

– самостоятельно принимает отдельные нормативные правовые акты в области охраны труда.

Федеральная служба по труду и занятости при Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации:

– осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и об охране труда;

– анализирует причины нарушений законодательства Российской Федерации об охране труда и готовит соответствующие предложения по его совершенствованию;

– содействует овладению работодателями и работниками знаниями законодательства Российской Федерации и государственных нормативных правовых актов об охране труда;

– расследует несчастные случаи на производстве, анализирует состояние и причины производственного травматизма и разрабатывает предложения по их предупреждению;

– осуществляет предупредительный надзор за строительством новых и реконструкцией действующих объектов производственного назначения;

– взаимодействует по вопросам охраны труда с органами исполнительной власти по труду субъектов Российской Федерации.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям, ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России):

– организует разработку и реализует федеральные целевые и научно-технические программы, направленные на предотвращение чрезвычайных ситуаций, защиту населения, территории страны и на повышение устойчивости функционирования объектов народного хозяйства при их возникновении;

– осуществляет государственный надзор за выполнением мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и действиями при их возникновении, участвует в разработке мер,

направленных на создание условий, способствующих предотвращению аварий и катастроф и уменьшению их последствий;

- организует проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам защиты населения, территории страны, объектов, являющихся национальным достоянием, повышения устойчивости функционирования объектов народного хозяйства при чрезвычайных ситуациях.

Противопожарная служба МЧС России:

- организует разработку государственных мер и нормативного регулирования в области пожарной безопасности и утверждает самостоятельно или совместно с заинтересованными организациями обязательные для исполнения требования, нормы и правила в области пожарной безопасности, производства пожарной техники и огнетушащих средств;

- рассматривает и согласовывает проекты нормативных документов, содержащих требования пожарной безопасности;

- осуществляет государственный надзор за соблюдением министерствами и ведомствами, организациями, а также должностными лицами и работниками законодательства в области пожарной безопасности, требований стандартов, норм и правил пожарной безопасности;

- проводит обучение правилам пожарной безопасности специалистов других министерств, ведомств и организаций.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в области промышленной безопасности (Ростехнадзор России) является:

- органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;

- специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности;

- органом государственного горного надзора;

- специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности;

- органом государственного энергетического надзора;

- специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха.

Руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство РФ.

Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел России (ГИБДД):

– анализирует информацию о состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации, причины и условия, способствующие совершению дорожно-транспортных происшествий, нарушению нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, принимает меры по их устранению;

– изучает и обобщает практику применения законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения в части, касающейся деятельности органов внутренних дел, принимает меры к правильному применению этого законодательства и разрабатывает предложения по его совершенствованию;

– обеспечивает в установленном порядке ведение государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения. Разрабатывает меры по совершенствованию отчетности, сбору и обработке сведений по направлениям деятельности Государственной инспекции;

– разрабатывает проекты нормативных правовых актов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию Государственной инспекции, участвует в разработке нормативных правовых актов Российской Федерации по обеспечению безопасности дорожного движения;

– обеспечивает представление в комиссию по расследованию несчастных случаев на производстве материалов расследования ДТП.

Фонд социального страхования Российской Федерации:

– осуществляет обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

– совместно с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации разрабатывает предложения по установлению дифференцированных базовых страховых тарифов для отраслей (подотраслей) экономики на стра-

хование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- устанавливает для конкретных страхователей персональные скидки и надбавки к базовому страховому тарифу в зависимости от состояния условий и безопасности труда в организации с учетом заключения органов по труду субъектов Российской Федерации и органов государственного надзора и контроля;

- участвует в расследовании несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, дает рекомендации по их предупреждению.

Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии:

- разрабатывает и утверждает государственные стандарты, регулирующие вопросы охраны труда, и технические условия;

- организует работу по сертификации средств индивидуальной и коллективной защиты;

- регистрирует в Государственном реестре систему сертификации работ по охране труда в организациях и входящие в нее документы;

- осуществляет организационно-методическое руководство и координацию работ по метрологическому обеспечению промышленно-санитарных и других лабораторий.

6.2. Государственный надзор и контроль

Какими бы хорошими не были правовые и нормативные документы по охране труда и промышленной безопасности, сами по себе они не решают проблему обеспечения безопасности. Необходим надзор, то есть государственный надзор за соблюдением законодательства об охране труда и промышленной безопасности.

В настоящее время в соответствии с программой совершенствования государственного управления создан единый атомный, технологический и экологический надзор (Ростехнадзор), который объединяет надзор за всеми опасными объектами, включая и Госэнергонадзор. Вместе с тем состоявшиеся изменения в системе государственного надзора следует воспри-

нимать всего лишь как начало. Глубинные изменения в составе и содержании решаемых ими задач еще предстоят, так как такие изменения невозможны за короткий промежуток времени. Поэтому представляют самостоятельный интерес возможные направления развития государственного технологического и экологического надзора.

Задача обеспечения исполнения законодательных актов и правительственных постановлений по охране труда, промышленной и экологической безопасности всецело возложена на органы федерального надзора. Поэтому если мы наблюдаем, что законы, постановления и нормативные положения по охране труда, промышленной и экологической безопасности хозяйствующими субъектами исполняются неудовлетворительно, то органам федерального надзора первопричину этому, в первую очередь, надо искать в себе.

Трудности организации исполнения, как правило, превышают трудности разработки решений. Так и с законодательной и нормативной базой по охране труда, промышленной и экологической безопасности. Сложившаяся организация деятельности федеральной инспекции оказалась не способной обеспечить исполнение вполне современной законодательной базы по охране труда, промышленной и экологической безопасности. Поэтому последующее изложение посвящается анализу причин неэффективной деятельности органов федерального надзора, поскольку правильно выявленная причина – половина дела на пути к принятию правильных решений.

Основные положения реформирования

Практикующему инспектору на низовом уровне понадобится не только познать все разнообразие законов, но и руководствоваться ими в своей повседневной деятельности, так как, будучи представителем органов государственного регулирования, он вправе делать только то, что предписано законом. Однако жизнь богаче законов и инструкций, то есть на все случаи жизни инструкций и законов не напишешь. Поэтому надо руководствоваться еще чем-то таким, что выражало бы в целом государственную политику по охране труда и промышленной и экологической безопасности и определяло бы общий вектор его поведения. Таким вектором является направление современного

реформирования охраны труда, промышленной и экологической безопасности.

В соответствии с действующим законодательством и правительственными постановлениями РФ сформировались следующие основные направления реформирования охраны труда и промышленной безопасности:

1. Перенесение бремени государственного управления охраной труда, промышленной и экологической безопасностью с федеральных органов государственного регулирования на структуры регионального управления.

2. Перенесение бремени экономической ответственности за охрану труда, обеспечение промышленной и экологической безопасности с плеч государства на плечи предприятия.

3. Возложение персональной ответственности за охрану труда, обеспечение промышленной и экологической безопасности на предприятии на руководителя предприятия.

4. Введение в законодательные и нормативные документы РФ таких понятий, как приемлемый уровень опасности и реально созданная угроза.

Вместе с тем, если мы утверждаем, что исполнение законодательных актов по охране труда, промышленной и экологической безопасности неудовлетворительно, то это значит, что такая недостаточность выражается в реализации указанных направлений реформирования охраны труда, промышленной и экологической безопасности. Рассмотрим это подробнее на примерах.

Инспекция как структура государственного регулирования

Ростехнадзор как структура государственного регулирования в том виде, как есть, сверху донизу сформировался при советской власти, когда и контролируемые предприятия, и он сам были государственными. Теперь предприятия стали частными, ведомственное управление разрушилось, а федеральная инспекция, если не принимать во внимание незначительные изменения в структурном и функциональном плане, практически осталась неизменной. При этом нельзя считать структуру и функции Ростехнадзора плохими. Они такие, какими должны были быть при советской власти. Сегодня государственное

устройство сменилось, а Ростехнадзор остался прежним в структурном строении и функциональной организации и значительно ослаб в кадровом составе, особенно на низовом уровне. И то, и другое недопустимо для органа государственной власти. Поэтому надо ожидать, что реальное реформирование Ростехнадзора еще только предстоит. Если так, то возникает вопрос: в каком направлении это должно будет происходить?

Ясно одно, что преобразования Ростехнадзора должны будут происходить и не могут происходить вне общего направления реформирования системы государственного управления, а оно характеризуется следующим:

а) органы государственного управления федерального уровня (министерства) обязываются освободиться от груза прошлой чрезмерной централизации управленческих функций путем передачи региональным органам всего, что можно передать. Для этого надо получить ясное представление о рациональном составе и содержании задач на каждом (федеральном, региональном, местном) уровне государственного регулирования охраны труда, промышленной и экологической безопасности;

б) органы государственного управления регионального уровня становятся все более самостоятельными в решении экономических и социальных вопросов, то есть менее зависимыми от правительственных органов федерального уровня. Назначение губернаторов Президентом будет усиливать это явление. Это обстоятельство неизбежно приведет к усилению роли Администрации области в координации деятельности Ростехнадзора на региональном уровне.

Современная деятельность Ростехнадзора характеризуется тем, что она перегружена не свойственными для современной системы государственного регулирования охраны труда, промышленной и экологической безопасности функциями:

– инспекция продолжает заниматься вопросами обучения персонала промышленных предприятий. Не ее это дело, для этого повсеместно есть специализированные организации, и не надо их подменять;

– занимается организацией системы производственного контроля. Не ее это дело, для этого есть руководители предприятий и их специалисты, и не надо их подменять или работать за них;

– организует и проводит целевые и комплексные обследования производственных объектов. И это не ее дело. Сегодня должно прийти понимание того, что состояние современной сложной техники невозможно сколь-либо удовлетворительно оценить без использования специального и часто дорогостоящего диагностического оборудования, а для работы с таким оборудованием необходимы специальные знания и навыки. Это может сделать только специализированная организация или специализированное подразделение крупного промышленного предприятия. Сегодня обследование безопасности производственных объектов становится делом специализированных организаций, оказывающих услуги промышленным предприятиям на договорной основе. Дело инспекции лицензировать или аттестовать, а следом контролировать деятельность таких специализированных организаций;

– она, в прямое нарушение современного законодательства (Гражданского кодекса), продолжает вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность промышленных предприятий, предписывая штаты, численность и функции персонала предприятий, определяя содержание локальных документов и многое другое, не неся при этом ответственности за результаты хозяйственной деятельности. Если прежде это было нормой, так как предприятие было государственным, то теперь это квалифицируется как произвол, возражать против которого для руководителя предприятия «себе дороже».

Современная деятельность Ростехнадзора характеризуется тем, что она задает массу ненужной работы не только своим структурам, но и хозяйствующим субъектам. Наиболее ярко это выражается в организации системы отчетности. Так, например, годовой отчет шахты только по одной системе производственного контроля занимает порою до 30 страниц. Спрашивается, кому это нужно, кто все это может «переварить», не говоря о том, какое полезное решение может сделать Ростехнадзор из всего этого.

Современное состояние системы государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности характеризуется неудовлетворительным профессиональным уровнем персонала инспекторов, особенно на низовом уровне. Оно вы-

ражается в том, что многие инспекторы, игнорируя или не понимая происходящие перемены в технике, технологии промышленного производства и особенно в государственном устройстве, продолжают работать так, как должны были работать 10-12 лет тому назад.

Сегодня практически сформировалась новая правовая база нового государственного устройства. Инспектору потребовались не только технические знания и знания нормативных документов, но и новые знания и понимание сути новых законодательных актов, причем не только по охране труда и промышленной безопасности, но и всех тех, которые регулируют взаимоотношения органов государственного регулирования с хозяйствующими субъектами и со всеми остальными гражданами. Например, многие еще или не осознали, или не согласились в глубине души с тем, что с той поры, как государство в былом законе о предприятиях и предпринимательской деятельности декларировало: «государство не несет ответственности по экономическим обязательствам предприятия», 20-30 % положений былых и действующих поныне нормативных документов потеряли силу. Дело в том, что право оперативного управления производством всецело стало компетенцией хозяйствующего субъекта. Органы государственного регулирования теперь вправе определять только внешние условия хозяйствования, не вмешиваясь во внутренние. Они не вправе определять, кому, когда, что делать, каким числом персонала выполнять ту или иную задачу.

Современное состояние органов государственного регулирования усугубилось низким уровнем заработной платы их служащих. Персонал служб охраны труда и промышленной безопасности промышленных предприятий в профессиональном плане часто выглядит значительно лучше. Там и оплата труда выше, и содержание работы разнообразнее, и общение с разными специалистами, включая и юристов, более насыщено.

Создается впечатление, что Ростехнадзор все еще не вполне осознал свое место и свою роль в современной системе государственного регулирования охраны труда, промышленной и экологической безопасности, в современном государственном устройстве.

Согласно принципам рационального управления, если одни органы федерального уровня государственного регулирования занимаются законотворчеством, то другие его органы должны контролировать их исполнение. Да, для этого существует прокуратура, но в вопросах охраны труда, промышленной и экологической безопасности столь много специального, что государству для этого рациональнее иметь свою специализированную службу Ростехнадзор. Именно это и делает работу этих федеральных служб во многом подобной. Если и есть у них какие различия в содержании их работы, то больше из-за непонимания своей роли Ростехнадзором. В подтверждение этого здесь уместно заметить, что смерть на производстве, как правило, насильственная, и давно назрела необходимость расследования таких несчастных случаев по правилам уголовного расследования, а для этого инспектор должен обладать знаниями, навыками и быть наделен правами следователя.

Таким образом, современная задача Ростехнадзора представляется более узкой по сравнению с тем, чем инспекция продолжает заниматься, но отсюда вовсе не следует, что ее ожидают благие времена. Там, где конкретизируется задача, там конкретизируется и ответственность. При таком раскладе выполняемых функций Ростехнадзору перед Правительством и Президентом придется нести ответственность за исполнение всей законодательной базы по охране труда, промышленной и экологической безопасности, включая и технических регламентов. Тогда будет ясно, почему «у нас законы не работают», то есть Президенту будет ясно, с кого спрашивать. А пока... Пока трудовая инспекция и инспекция эколого-технологического надзора продолжают «жаловаться Президенту на его подданных», представляя годовые отчеты с громадными списками выявленных ими нарушений технических и организационных требований по охране труда, промышленной и экологической безопасности.

Инспекция в системе регионального управления

Как следует из изложенного, проблема реализации на промышленных предприятиях государственной политики по реформированию охраны труда, промышленной и экологической безопасности естественным образом затрагивает проблему реформирования Ростехнадзора, в части его полномочий.

Следуя государственной политике перенесения основного груза государственного управления охраной труда, промышленной и экологической безопасностью на региональные структуры власти, особое внимание необходимо обратить на обновление задач и полномочий региональных структур Ростехнадзора.

Целевая установка совершенствования региональной системы Ростехнадзора заключается в повышении эффективности ее функционирования посредством:

- формирования интереса и ответственности сотрудников инспекции в обеспечении безопасности жизни и здоровья работников подконтрольных предприятий путем совершенствования структуры, состава и организационно-правовых документов (положений, программ, должностных инструкций и т.п.) региональной системы Ростехнадзора;

- формирования интереса и ответственности всех участников трудового процесса (работников, руководителей работ, руководителей предприятий и организаций) в безопасной и эффективной их работе путем совершенствования организации надзорной деятельности;

- выявления и активного использования способов, механизмов, условий позитивного сотрудничества работников региональной системы Ростехнадзора со всеми сторонними организациями в деле охраны труда, промышленной и экологической безопасности на подконтрольных предприятиях путем согласования их интересов.

По большому счету основное предназначение надзора по безопасности труда – в постоянном (ежегодном) снижении производственной опасности, пусть даже не очень быстром, но неизменном снижении производственных травм и профессиональных заболеваний на подконтрольных объектах в абсолютных и в относительных (на 1000 работающих, на 1000 проработанных часов и т.п.) показателях.

Такое представление цели функционирования, то есть предназначения надзора, позволяет:

- очень просто оценить деятельность любого должностного лица, то есть оценить, справился или не справился он с возложенными на него обязанностями;

– отказаться от пространных отчетов о надзорной деятельности, о том, как много работали и строго наказывали;

– каждому должностному лицу работать на конечный результат, беря на себя ответственность по нестандартным ситуациям.

Такое представление цели сделает нерациональным потерю времени на неэффективные действия и в конечном счете приведет к тому, что надзорная деятельность, не умаляя контрольных функций, получит все большее смещение в сторону управленческих, организационных функций, например, таких как лицензирование, нормативно-правовое и информационное обеспечение, координация, сотрудничество, посредничество и т.п.

Разграничение полномочий

Государство, освободившись от прямой ответственности за состояние хозяйственного управления на отдельных предприятиях, теперь лишь создает условия хозяйствования и контролирует их исполнение, то есть силой власти вынуждает их исполнять. Так, государственная инспекция, продолжая быть гарантом прав наемных работников на безопасный труд, вправе считать себя свободной от ответственности за экономическое состояние отдельных предприятий. Но если ответственности стало меньше, то и прав должно быть меньше. Так и есть.

Теперь Ростехнадзор не обладает правом обязательного участия в решении производственных вопросов предприятий. Теперь он уже не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий, в вопросы организации производства (внутренний трудовой распорядок, включая и нарядную систему, состав служб, численность персонала, их функциональные обязанности и т.п.). Теперь задача федерального надзора, пользуясь силой государственной власти, вынуждать руководителей хозяйствующих организаций исполнять законодательные и нормативные акты по охране труда, вынуждать их организовывать и обеспечивать действенный хозяйственный надзор по всем рабочим местам, а не ловить за руку отдельных работников как нарушителей правил безопасного ведения работ. Федеральный надзор вправе требовать своевременного и полного исполнения нормативных требований по охране труда, характеризующих состояние производственных объектов и их среды, состояние производственных процессов, состояние и поведение

работников, то есть все то, что характеризует безопасные условия труда, безопасное состояние и поведение работников.

Разграничение нормативного обеспечения

Разграничить полномочия государственного регулирования и хозяйственного управления охраной труда, промышленной и экологической безопасностью не сложно. В законодательных актах России разграничение фактически уже состоялось. Сложнее перевести федеральный и хозяйственный надзор на новый стиль работы. Основная трудность здесь в создании такой нормативно-правовой базы по охране труда, которая бы соответствовала состоявшемуся разделению полномочий. Теперь стоит непростая задача по пересмотру всего состава отраслевых нормативно-правовых документов по безопасности труда и созданию на этой основе системы регламентов.

Нормативное обеспечение для Ростехнадзора не может и не должно стать самостоятельной деятельностью.

Задачи Ростехнадзора следующие:

- своевременное выявление проблем нормативного обеспечения охраны труда на подконтрольных предприятиях;
- включение в федеральные, региональные и отраслевые научно-технические программы работ по обновлению нормативно-методических документов по охране труда.

В современных нормативно-правовых документах по охране труда, промышленной и экологической безопасности не может и не должно быть положений, определяющих, кому и как исполнять то или иное требование по безопасности труда. Все это входит в компетенцию руководителя предприятия, руководителя работ. Важно другое, чтобы:

- исполнители обладали удовлетворительным физическим состоянием и достаточной профессиональной компетентностью для безопасного ведения своих работ;
- использовались допущенные к применению техника и технология, материалы и оборудование;
- своевременно и полно выполнялись требования, характеризующие безопасное состояние производственных объектов, рабочих мест и безопасное поведение работников.

Сотрудничество

Инспекция как структура государственного регулирования охраны труда, промышленной и экологической безопасности предусматривает сотрудничество и совместные действия с органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, объединениями работодателей, профсоюзами в лице их соответствующих органов и иными общественными объединениями, а также научными, учебными, страховыми и иными организациями и учреждениями, заинтересованными в разработке и реализации государственной политики в области охраны труда, промышленной и экологической безопасности.

Таким образом, полномочия федеральной инспекции, против прошлого, безусловно, стали более ограниченными, но сфера взаимодействия в системе регионального управления охраной труда на паритетных началах сотрудничества стала более обширной.

Сегодня задача совершенствования региональной системы Ростехнадзора в части организации работы его низовых сотрудников сводится к тому, чтобы через систему организационно-правовых документов (положений, должностных инструкций, контрактов и системы оплаты) создать такие условия их работы, чтобы у них формировался неснижаемый интерес в таком ведении своих дел, который бы, не ущемляя хозяйственные интересы руководителей подконтрольных ему предприятий и организаций, был направлен на формирование у этих руководителей интереса на снижение травматизма и заболеваемости на их предприятиях и в их организациях.

Посредничество

Инспекция как структура государственной власти, как орган государственного регулирования охраны труда, промышленной и экологической безопасности должна будет часто выступать как посредник в регулировании трудовых отношений в области охраны труда между работодателем и наемным работником. С одной стороны, такое посредничество должно быть закреплено в организационно-правовых документах инспекции, а с другой стороны, все это потребует соответствующей правовой грамоты от инспектора.

Инспектор как посредник, представитель власти между наемным работником и его руководителем-предпринимателем должен будет одинаково уважать гражданские права того и другого. Он призван обеспечивать законность в деле охраны труда. Он – гарант для работника в его праве на безопасный труд, но он также гарант для предпринимателя от произвола работника в деле его хозяйствования.

Подводя вышеизложенное, можно сказать следующее. Правительство в лице первого руководителя федеральной службы несет персональную ответственность за состояние охраны труда, промышленную и экологическую безопасность на промышленных предприятиях России и не может переложить ее ни на кого. Начальник территориального управления несет аналогичную ответственность на подконтрольной ему территории. Первый руководитель промышленного предприятия несет персональную ответственность за состояние охраны труда, промышленную и экологическую безопасность на подконтрольном ему предприятии. Этого требует принцип рационального управления персоналом – принцип единоначалия. Для того чтобы этот принцип работал, наряду с возложением ответственности, необходимо руководителя наделить и правами. У всех упомянутых лиц есть и права, но нет адекватных современному состоянию охраны труда, промышленной и экологической безопасности действий.

6.3. Социальное страхование и страхование ответственности

Социальное страхование

Закон РФ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» утвержден 24.07.98, № 125-ФЗ (см.: Российская газета. – 1998. – 12 августа).

Правовые, экономические и организационные основы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и порядок воз-

мещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника при исполнении им обязанностей по трудовому договору (контракту), определяются настоящим законом и «Правилами отнесения отраслей экономики к классу профессионального риска». Так, страховщик имеет право:

- участвовать в расследовании страховых случаев;
- направлять застрахованного в учреждение медико-социальной экспертизы на освидетельствование (переосвидетельствование) в установленные учреждением медико-социальной экспертизы сроки;
- проверять информацию о страховых случаях в организациях любой организационно-правовой формы;
- взаимодействовать с государственной инспекцией труда, органами исполнительной власти по труду, учреждениями медико-социальной экспертизы, профсоюзными, а также с иными уполномоченными застрахованными органами по вопросам обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- давать рекомендации по предупреждению наступления страховых случаев;
- защищать свои права и законные интересы, а также права и законные интересы застрахованных, в том числе в суде.

Закон внес большие изменения в систему социального страхования и обеспечения, особенно в процедурном отношении. Возникло понятие морального ущерба. Введен механизм экономического стимулирования мероприятий по повышению безопасности.

Согласно «Классификации отраслей (подотраслей) экономики по классам профессионального риска», утвержденной Правительством России, страховые тарифы были дифференцированы по отраслям экономики, которые разбиты на классы профессионального риска.

Фондом социального страхования утверждена «Методика расчета скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Скидки и надбавки к страховым тарифам, согласно этой методике, устанавливаются Фондом на текущий календарный год в размерах не более 40 % страхового

тарифа, исходя из основных показателей по итогам деятельности страхователя за предшествующий календарный год:

а) отношение суммы обеспечения по обязательному страхованию в связи со всеми страховыми случаями к начисленной сумме страховых взносов;

б) количество страховых случаев на тысячу работающих;

в) количество дней нетрудоспособности в связи со страховыми случаями на один страховой случай.

Затраты этой группы отражены в одной форме государственной статистической отчетности – «Отчете о наличии и движении средств государственных внебюджетных фондов» (№ 8-ф), где суммы по каждому виду страхования показаны отдельной строкой.

Затраты на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний отражаются в статистической форме № 4 – ФСС РФ.

Страхование ответственности

Нормативная правовая основа страхования гражданской ответственности предприятий – источников повышенной опасности определена в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 года № 1371 «О регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов». Ростехнадзор России как специально уполномоченный орган в области промышленной безопасности разработал в 1998 году «Методические рекомендации по внедрению обязательного страхования ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта».

Согласно ст. 15 п. 1 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Минимальный размер страховой суммы (ст. 15 п. 2), например, для угольных организаций, которые ведут горные работы, работы по обогащению, а также работы в подземных условиях, со-

ставляет одну тысячу минимальных размеров оплаты труда, установленных законодательством Российской Федерации на день заключения договора страхования риска ответственности.

Страховая организация на основании идентификации опасных производственных объектов и в соответствии с правилами страхования заключает с организацией-страхователем договор страхования риска ответственности.

Сведения о конкретном размере страховой суммы содержатся в договоре о страховании.

В 1999 году Ростехнадзор России провел работу с рядом ведущих страховых организаций, имеющих лицензию Минфина России на осуществление вышеупомянутого вида страхования, в результате которой создан пул по страхованию гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты. Высокий суммарный лимит ответственности страховых компаний, входящих в пул, повышает гарантии компенсации ущерба другим лицам при промышленных авариях. В Российский пул страхования ответственности в рамках Федерального закона «О промышленной безопасности» по данным на 17.09.1998 года вошли 18 страховых организаций.

6.4. Федеральная комплексная программа

Основным документом, на основе которого осуществляется решение перспективных задач государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности, является комплексная программа, в разработке которой может принять участие любой желающий. Для этого надо знать требования к составлению предложений в эту программу, которые сводятся к следующему.

Содержание:

1. Нормативно-правовое обеспечение в области охраны труда и промышленной безопасности.
2. Социальная, медицинская и профессиональная реабилитация лиц, пострадавших на производстве.

3. Совершенствование средств индивидуальной и коллективной защиты, приборов контроля вредных и опасных производственных факторов.

4. Совершенствование социального партнерства в области охраны труда субъектов социально-трудовых отношений.

5. Информационное обеспечение охраны труда и промышленной безопасности, совершенствование системы непрерывного образования.

6. Прочие мероприятия.

Актуальность. При обосновании предложений необходимо указать социальную эффективность намечаемых мероприятий, прежде всего в части снижения производственного травматизма, профессиональной и общей заболеваемости, усиления эффективности правовой защиты трудящихся по вопросам охраны труда, повышения безопасности труда и социальной защищенности работников, роста рождаемости и снижения смертности населения, особенно в трудоспособном возрасте.

Технико-экономическое обеспечение предлагаемых мер заключается в определении стоимостных затрат на их разработку и реализацию с учетом масштабов внедрения.

Ожидаемый результат. По каждому предлагаемому мероприятию необходимо указать ожидаемый конечный результат, наименование продукции (работ, услуг), ее количественные и качественные характеристики.

Источники финансирования. Предложения к проекту Программы должны содержать источники и объемы финансирования по каждому предлагаемому мероприятию. Для финансирования предлагаемых мероприятий программы должны быть использованы различные источники финансирования.

Литература

1. Трудовой кодекс Российской Федерации. – М., 2002.
2. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федер. закон. – М., 1997.
3. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний:

федер. закон // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31.

Глава 7. Структура и функции региональной системы государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности

Региональное управление

Установление структуры и функциональных обязанностей структурных подразделений региональной системы государственного управления относится к компетенции региональных органов государственного управления (губернатора). Среди субъектов Российской Федерации нет одинаковых по структуре систем управления. Поэтому рассмотрим структуру и функции региональной системы государственного управления на примере Кемеровской области.

Современная структура региональной системы государственного управления охраной труда, приведенная на рис. 7.1, характеризуется следующим.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- реализует государственную политику в области охраны труда на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- разрабатывает и принимает законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации об охране труда;
- организует разработку и реализацию территориальных целевых программ улучшения условий и охраны труда;
- принимает участие в разработке и реализации федеральных целевых программ улучшения условий и охраны труда;
- разрабатывает совместно с заинтересованными организациями меры по экономической заинтересованности работодателей в обеспечении безопасных условий труда;
- организует обучение и проверку знаний по охране труда;

– проводит экспертизу условий труда работников, организует проведение аттестации рабочих мест по условиям труда, сертификации работ по охране труда в организациях;



Рис. 7.1. Организационная структура государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности на уровне субъекта Российской Федерации

– контролирует отражение требований охраны труда в учредительных документах юридических лиц при их регистрации и лицензировании видов деятельности;

– участвует в установленном порядке в расследовании групповых несчастных случаев, несчастных случаев с тяжелым исходом, несчастных случаев со смертельным исходом;

– ежегодно направляет Министерству труда и социального развития Российской Федерации доклады о состоянии и мерах по улучшению условий и охраны труда в субъекте Российской Федерации, предложения по совершенствованию федерального законодательства об охране труда и по формированию государственной политики в области охраны труда;

– готовит заключения к рассмотрению в суде вопросов о ликвидации организаций или их подразделений при выявлении нарушений требований охраны труда;

– обеспечивает взаимодействие по вопросам охраны труда на территории субъекта Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, объединений профессиональных союзов, объединений работодателей, территориальных органов государственного надзора и контроля за соблюдением требований охраны труда;

– оказывает методическую помощь организациям в совершенствовании работы служб охраны труда;

– организует проведение экспертизы условий труда по проектам строительства новых и реконструируемых производственных объектов в части соответствия запроектированных в них условий труда требованиям охраны труда; выдает разрешения учебным заведениям профессионального образования, учебно-методическим центрам охраны труда на обучение и проверку знаний требований охраны труда у руководителей и специалистов организаций;

– разрабатывает совместно с заинтересованными организациями мероприятия по обобщению и распространению передового опыта в области охраны труда, организует смотры-конкурсы, дни охраны труда и т.п.;

– рассматривает разногласия между работодателями и работниками организаций по предоставлению компенсаций за работу во вредных или опасных условиях труда;

– организует проведение работ, связанных с подготовкой заключения для решения вопроса установления скидок и надбавок к базовому страховому тарифу в соответствии с требованиями Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»;

- взаимодействует с Государственной инспекцией труда по субъекту Российской Федерации и другими органами государственного надзора и контроля соблюдения требований охраны труда;

- осуществляет иные функции в пределах своей компетенции.

Местное самоуправление

Орган местного самоуправления:

- обеспечивает реализацию основных направлений государственной политики в области охраны труда в пределах своих полномочий, а также полномочий, переданных ему органами государственной власти субъектов Российской Федерации в установленном порядке, и в этих целях, по возможности, создает соответствующую службу охраны труда в структуре органа по труду;

- осуществляет координацию и методическое руководство работой служб охраны труда организаций, расположенных на территории муниципального образования;

- принимает участие в расследовании групповых несчастных случаев, несчастных случаев с тяжелым исходом, несчастных случаев со смертельным исходом;

- содействует организации работ по проведению аттестации рабочих мест и сертификации работ по охране труда в организациях;

- содействует обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- организует обучение и проверку знаний по охране труда работников организаций муниципального образования, включая руководителей и специалистов;

- совместно с заинтересованными организациями участвует в проведении семинаров, выставок и других мероприятий по пропаганде передового опыта в области улучшения условий и охраны труда;

- осуществляет уведомительную регистрацию коллективных договоров, представленных работодателями;

– информирует общественность через средства массовой информации о состоянии условий и охраны труда в организациях, расположенных на территории муниципального образования.

Отраслевое управление

Вопросы организации отраслевой системы управления охраной труда и промышленной безопасностью рассмотрим на примере региональной системы управления угольной промышленности Кузбасса.

На региональном уровне организация и обеспечение государственного регулирования и надзора по охране труда и промышленной безопасности угольных предприятий Кузбасса возлагается на департамент Топливо-энергетического комплекса (ТЭК) Администрации Кемеровской области.

Основная целевая установка современной деятельности департамента ТЭК Администрации Кемеровской области в целом сводится к «созданию условий безопасного и эффективного функционирования и развития ТЭК Кузбасса, а на этой основе – созданию социально-экономических условий для повышения качества жизни населения Кемеровской области и России».

Цель совершенствования региональной системы государственного регулирования и надзора по охране труда и промышленной безопасности на угольных предприятиях Кузбасса заключается в том, чтобы за 2-3 года радикально, в 2-3 раза снизить аварийность и производственный травматизм на угольных предприятиях Кузбасса.

Для достижения обозначенных целей по охране труда и промышленной безопасности необходимы:

– комплексный подход к решению проблем безопасности угольных предприятий Кузбасса путем вовлечения в государственное управление охраной труда и промышленной безопасностью не только органов субъекта федерации и федеральных органов исполнительной власти, но и специализированных научных, проектных, учебных, экспертных и других организаций, оказывающих услуги угольным предприятиям по вопросам охраны труда и промышленной безопасности;

– разработка региональных законодательных актов и нормативных документов по охране труда и промышленной безопасности угольных предприятий, учитывающих социальные,

экономические и горнотехнические особенности угольных предприятий Кузбасса;

– использование законодательной и нормативной базы охраны труда и промышленной безопасности в качестве инструмента для формирования культуры безопасного правосознания, законопослушного поведения работников угольных предприятий и совместного повышения на этой основе безопасности и эффективности производства;

– приведение трудовых отношений к изменившимся условиям и содержанию труда рабочего персонала угольных предприятий и установление на этой основе индивидуальной ответственности каждого работника за охрану труда и обеспечение промышленной безопасности.

При обосновании состава и содержания задач региональной системы государственного регулирования и надзора по охране труда и промышленной безопасности нужно руководствоваться следующими положениями:

1. Властные региональные органы государственного регулирования и надзора по охране труда и промышленной безопасности не должны обременяться задачами, для решения которых требуются специальные знания и навыки ведения научной работы, или делать то, что делается или может быть сделано другими подразделениями Администрации области. Все, что может быть поручено другим, – поручать, а все, что может быть получено от других, – получать. Их задача организовать решение и исполнение специальных задач специализированными организациями, а если нет таких организаций, то способствовать их возникновению.

2. Для любых органов государственного регулирования и надзора по любому направлению их деятельности типовыми задачами являются:

– анализ и выявление актуальных проблем и приоритетов по направлению своей деятельности;

– разработка решений по приоритетным проблемам;

– организация исполнения принятых решений по приоритетным проблемам;

– контроль и обеспечение исполнения решений по приоритетным проблемам.

Все эти задачи должны соответствовать своему уровню в системе государственного регулирования и надзора.

3. Помимо общей схемы деятельности (см. п. 2), в повседневном плане в поле зрения департамента ТЭК должны быть и такие вопросы:

- совершенствование региональной системы государственного регулирования и надзора по охране труда и промышленной безопасности;

- организация и обеспечение эффективного функционирования системы специализированных организаций, оказывающих услуги угольным предприятиям по вопросам охраны труда и промышленной безопасности.

При организации или совершенствовании региональной системы государственного регулирования и надзора по охране труда и промышленной безопасности угольных предприятий Кузбасса следует исходить из того, что в современной системе управления охраной труда и промышленной безопасностью взаимодействуют и участвуют:

- органы Администрации области;

- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти;

- специализированные организации и учреждения, оказывающие услуги угольным предприятиям по охране труда и промышленной безопасности;

- угольные организации;

- общественные организации.

Таким образом, региональная система государственного регулирования и надзора по охране труда и промышленной безопасности угольных предприятий Кузбасса в структурном плане больше чем, собственно, отдельные подразделения Администрации области и муниципальных образований Кемеровской области. С ними взаимодействуют и участвуют в решении отдельных вопросов регулирования и надзора и федеральные инспекции, и специализированные, и общественные организации, и угольные предприятия.

Возникает вопрос о том, как могут и должны привлекаться территориальные органы федеральных органов исполнительной власти к деятельности региональной системы государствен-

ного регулирования охраны труда и промышленной безопасности; как организовать их взаимодействие в интересах региона и государства в целом.

Нужен организационно-правовой документ, позволяющий, например, заместителю Губернатора области привлекать территориальные органы федеральной системы государственного регулирования и надзора к решению региональных задач государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности. Таким документом является Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 года № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

Заместитель Губернатора области, руководствуясь Указом Президента от 02.07.05 № 773, вправе организовать взаимодействие всех структур государственного регулирования и надзора, включая и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Организационной формой такого взаимодействия может быть постоянно действующая комиссия ТЭК при заместителе Губернатора области, куда руководители федеральных органов исполнительной власти будут входить в качестве постоянных членов.

Функции региональной отраслевой системы

Совершенствование региональной отраслевой системы государственного регулирования и надзора может и должно идти путем вовлечения специализированных организаций в решение задач государственного регулирования и надзора по охране труда и промышленной безопасности угольных предприятий Кузбасса по следующим приоритетным направлениям:

- совершенствование организационно-правового и нормативно-методического обеспечения охраны труда и промышленной безопасности с учетом горнотехнических и социально-экономических региональных особенностей угольных предприятий Кузбасса;
- совершенствование системы профессиональной подготовки персонала угольных предприятий;
- совершенствование системы трудовых отношений на угольных предприятиях;

– совершенствование системы планирования работ по охране труда и промышленной безопасности на основе формирования целевых комплексных программ.

В обязанность департамента ТЭК входит забота об отраслевой инфраструктуре региона, в частности, о составе и состоянии специализированных организаций, оказывающих услуги угольным предприятиям по вопросам охраны труда, промышленной и экологической безопасности. Таковыми являются научные, учебные, проектные, экспертные, диагностические, страховые и иные организации на территории Кемеровской области.

Департамент ТЭК Администрации Кемеровской области несет ответственность:

– за организацию и состояние охраны труда и промышленной безопасности на угольных предприятиях Кузбасса;

– за организацию взаимодействия всех структур государственного регулирования и хозяйственного управления охраной труда и промышленной безопасностью угольных предприятий Кузбасса.

Логика возложения такой ответственности проста и понятна: если ты представитель исполнительной власти, то по своему определению должен нести ответственность за все то, что происходит на подконтрольном тебе объекте.

Беря всю полноту ответственности за охрану труда и промышленную безопасность на себя, региональные органы государственного регулирования и надзора вправе принимать все необходимые организационно-правовые меры по охране труда и обеспечению промышленной безопасности, во-первых, не унижающие достоинство и свободу граждан и, во-вторых, не создающие им препятствия в их предпринимательской деятельности.

Литература

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): федер. закон. – М., 2001.

2. Об охране труда: закон. – Утв. Законодательным собранием Кемеровской области 05.11.1997, № 36-ОЗ. – Кемерово, 1997.

Часть 4. УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ТРУДА И ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ В ОРГАНИЗАЦИИ

Глава 8. Принципы организации системы хозяйственного управления

Государственная политика Российской Федерации в области охраны труда и промышленной безопасности, ориентированная на возложение персональной ответственности на руководителя организации, а экономической ответственности – на организацию, однозначно указывает, что основное бремя обеспечения безопасности труда возлагается на системы хозяйственного управления. Поэтому от организации системы хозяйственного управления, от эффективности системы управления организациями во многом зависит состояние безопасности труда в целом по стране.

Понимание этого вложено в позицию региональных и федеральных органов государственного управления, которые настоятельным образом рекомендуют руководителям организаций разрабатывать «Положение о системе управления охраной труда, промышленной и экологической безопасностью», в том числе и «Положение о производственном контроле охраны труда, промышленной и экологической безопасности», в соответствии с рекомендациями ГОСТ Р 12.0.230-2007 «Система управления охраной труда. Общие требования», «Правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением

требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» и другими методическими документами.

Методология создания и функционирования систем управления по ряду направлений определяется общепризнанными международными стандартами ИСО серии 9000 (управление качеством) и ИСО серии 14000 (управление охраной окружающей среды). В основу этой методологии положен известный принцип: «планируй – выполняй – контролируй – совершенствуй», который должен реализоваться в рамках политики организации в рассматриваемом направлении ее деятельности, в данном случае – в области управления охраной труда и промышленной безопасностью.

Как международный, так и отечественный стандарт содержат вполне понятные требования к организации системы хозяйственного управления. Необычными могут показаться лишь два условия. Первое обязывает организацию декларировать и документировать политику организации по выбранному направлению деятельности, в нашем случае – по охране труда и обеспечению промышленной и экологической безопасности. Второе – это проведение периодического внутреннего аудита, завершаемого совершенствованием системы путем внесения в нее свойств адаптации к меняющимся условиям.

Об объекте управления

Для жизнеобеспечения безопасность и эффективность труда являются категориями одного порядка значимости и одного уровня сложности. Более того, безопасность и эффективность труда взаимосвязаны и взаимозависимы так, что часто их невозможно отделить одну от другой.

Безопасность труда зависит от человека, его поведения и от окружающей его среды, причем среды природной, техногенной и социальной. Поэтому вопросы обеспечения безопасности труда, с одной стороны, решаются техническими средствами, а с другой – организационными.

Создание приемлемо безопасных условий труда как среды физической осуществляется преимущественно техническими средствами и способами. Создание безопасных условий труда как среды социальной, с безопасным поведением работников формируется преимущественно организационными средствами

и способами обеспечения жизнедеятельности. Такими являются семья, школа, церковь, армия и другие формы жизнедеятельности, среди которых особое место занимает производственное предприятие как система управления персоналом предприятия, как система формирования интереса работников в безопасной и эффективной работе. Поэтому предметом изучения в настоящем курсе являются вопросы обеспечения эффективного управления охраной труда и промышленной безопасностью в системах государственного регулирования и хозяйственного управления производством, преимущественно в части формирования безопасного поведения работника. В первую очередь, это достигается через организационные структуры и принципы управления персоналом предприятия, хозяйственные механизмы формирования и согласования интересов работников в безопасной и эффективной работе. При этом повторим, что приемлемая производственная среда как среда физическая изучается иными техническими дисциплинами.

Предметом изучения является история и закономерности развития техники и технологии производства, то есть все то, что является основой для развития системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью. Такое представление позволяет систему управления воспринимать как надстройку, а правовое обеспечение видеть средством, то есть организационно-правовым механизмом обеспечения эффективности управления охраной труда и промышленной безопасностью.

В деле совершенствования организационно-правовых документов по управлению безопасностью работ на предприятиях, наряду с учетом свершившихся изменений в технике, технологии и организации работ, особое внимание необходимо обращать на состоявшиеся изменения в компетенции органов государственного регулирования и хозяйственного управления, а также изменения в производственных отношениях и в трудовом законодательстве.

Место и роль правовых вопросов

Система управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, структурно состоит из нескольких подсистем обеспечения: матери-

ально-технического, кадрового, информационного, организационного и т.д., включая и правовое.

Подсистема правового обеспечения, как и любая система, состоит из совокупности элементов, выполняющих определенные функции. В данном случае в качестве элементов выступают законодательные акты и нормативно-правовые документы по охране труда и промышленной безопасности, которые формируют правовое поле, на просторах которого осуществляется производственная деятельность и производственные отношения законопослушных работников.

Три силы управления

В системе управления безопасностью труда используются три силы – сила власти, сила выгоды и сила мнений. Силой власти пользуются преимущественно структуры государственного регулирования охраны труда и промышленной безопасности, силой выгоды – хозяйствующие субъекты, а силой мнений – общественные организации. Причем в системе хозяйственного управления все эти силы взаимодействуют, взаимно дополняя друг друга.

Искусство и наука управления производственными системами, включая и систему управления охраной труда и промышленной безопасностью, сводится к выявлению рациональных механизмов совместного использования этих сил.

Уважение к прошлому

Сложившаяся система управления охраной труда на предприятиях России сама по себе не является ни хорошей, ни плохой. Она такая, какая должна была быть при былом государственном устройстве, при былых организационно-правовых формах управления промышленными предприятиями. Современная проблема обновления системы управления охраной труда на предприятиях актуальна ровно настолько, насколько она не соответствует состоявшимся изменениям в технике, технологии и организации работ и особенно в государственном устройстве и организационно-правовых формах управления предприятиями.

Нужно весьма бережно относиться к сложившейся системе управления охраной труда и промышленной безопасности. Вводить изменения и дополнения только там, где необходи-

мость изменений и дополнений в организационно-правовые и нормативно-методические документы по безопасности работ вызвана состоявшимися изменениями в технике, технологии, организации труда, в государственной политике охраны труда и промышленной безопасности и в организационно-правовых формах управления предприятиями.

Единая задача и единая система

Принято считать, что главной задачей хозяйственного управления охраной труда и промышленной безопасностью является обеспечение условий труда, исключающих или сводящих к минимуму риск получения работниками травмы или профессионального заболевания. Безусловно, условия труда должны быть исключающими или сводящими к минимуму риск получения работником травмы или профессионального заболевания, но всего этого недостаточно. В деле обеспечения безопасности труда не менее значима роль поведения работника. Поэтому задача хозяйственного управления охраной труда и промышленной безопасностью является организационно-технической, ориентированной одновременно на создание безопасных условий труда и на воспитание безопасного поведения работника.

Для реализации этой задачи на каждом предприятии создается система управления производством, в состав которой входит система управления персоналом. Это позволяет системе хозяйственного управления одновременно представлять системой производственного управления безопасностью труда и возлагать на руководителя производственной службы, на руководителей производственных подразделений и руководителей работ следующие функции:

- ведение профилактической и воспитательной работы по предупреждению производственного травматизма, профессиональных и производственно обусловленных заболеваний;
- контроль исполнения требований охраны труда и промышленной безопасности работниками организации.

Персональная ответственность

Одним из основных принципов современной государственной политики в деле охраны труда является возложение

персональной ответственности. Государство, желая иметь дело только с предпринимателем или с руководителем предприятия, возлагает на него всю полноту ответственности за состояние охраны труда на предприятии. Государство обязывает руководителя использовать все доступные меры воздействия по предотвращению опасности, независимо от того, предусмотрены они или нет нормативными документами.

Вместе с тем государство, наделяя руководителя предприятия правом оперативного управления, предоставляет ему возможность возлагать персональную ответственность по охране труда буквально на каждого работника. В равной мере он имеет право требовать от каждого из них использовать для предотвращения опасности из необходимого все возможное, независимо от того, предусмотрено это или нет нормативными и производственно-техническими документами.

Доведение персональной ответственности до каждого работника, в том числе работников рабочих профессий, становится возможным при переходе к управлению персоналом организации на принципах делегирования ответственности.

Введение персональной ответственности требует:

- однозначного соподчинения сверху донизу по всей структуре системы управления производством;
- возложения ответственности за оперативное управление охраной труда и промышленной безопасностью на производственную службу, на руководителей работ и работников рабочих профессий.

Экономическая ответственность

Другим, не менее важным принципом современной государственной политики является возложение всей полноты экономической ответственности за охрану труда и промышленную безопасность на организацию.

Затраты ресурсов на охрану труда и обеспечение промышленной безопасности можно и следует рассматривать как затраты на обеспечение экономической эффективности выпускаемой продукции, а обеспечение безопасности труда – как один из способов обеспечения высокой эффективности производства.

Из-за недостаточного внимания к вопросам охраны труда и промышленной безопасности можно даже очень просто ли-

шиться всего производства, всего предприятия, будь оно большим или малым.

Направления обновления хозяйственного управления

Как правило, проблема безопасности возникает там, где возникает проблема дисциплины труда. Менее очевидно то, что дисциплина труда зависит преимущественно от организации работы инженерно-технического персонала, от хозяйственного надзора. Проблема хозяйственного (ведомственного) надзора решается по нескольким направлениям совершенствования организации управления персоналом:

- отказ от повсеместного использования принципа авторитарного управления с плавным переходом к использованию принципа управления делегированием ответственности, в том числе при организации управления работников рабочих профессий;

- обновление всей системы организационно-правовых документов предприятия (положений о нарядной системе и подразделениях, должностных инструкций и т.п.), формирующих дисциплинарное право на принципах делегирования ответственности;

- введение единого правового поля и единой системы ответственности для всего персонала предприятия, то есть для работников рабочих профессий, руководителей работ и специалистов, путем составления для них индивидуальных должностных инструкций и инструкций по профессии;

- представление системы управления охраной труда и промышленной безопасностью составной частью системы управления производством и совершенствование на этой основе всей системы управления производством, включая и систему управления персоналом, систему управления охраной труда и промышленной безопасностью.

Стимулирование

Нет необходимости в разработке особых, специальных методов экономического стимулирования охраны труда и промышленной безопасности обособленно от методов стимулирования эффективности производства, так как безопасность и эффективность труда тесно взаимосвязаны. В выборе методов экономического стимулирования охраны труда и промышленной безопасности надо исходить из следующего:

- безопасность труда есть категория, характеризующая качество труда;
- надзор за безопасностью труда есть не что иное, как надзор за качеством труда;
- браковка работ есть инструмент, то есть способ обеспечения качества труда;
- браковка работ может и должна стать инструментом обеспечения, инструментом экономического стимулирования охраны труда.

Производственной службе, руководителям подразделений и руководителям работ необходимо возобновить ежесменную браковку работ. При этом требования по обеспечению безопасных условий труда рассматривать составной частью технических требований к качеству исполнения должностных обязанностей, к качеству выполнения порученных работ.

Воспитательная работа

У руководителей предприятий и подразделений, руководителей работ и специалистов, включая бригадиров и звеньевых, должен быть настрой на продолжительную, повседневную, терпеливую воспитательную работу по безопасности труда.

Оценку воспитательной работы руководителя следует осуществлять не путем сравнения итогов работы подобных производственных участков, подобных рабочих смен, бригад, звеньев. Оценку воспитательной работы руководителя следует проводить путем сравнения итогов работы того же подразделения, бригады, звена за оцениваемый и предшествующий периоды. При этом, если обнаруживается улучшение, – уже хорошо. Причем не важно, как его подразделение выглядит по сравнению с другими. Важным здесь должно быть само наличие позитивного процесса внутри подразделения, и даже само стремление к этому.

Знания должны быть востребованы

Всякий, кто обязан контролировать состояние безопасности непосредственно по рабочим местам работников, имеет право и обязан контролировать профессиональные знания и навыки по обеспечению личной безопасности и в целом по контролируемому им объекту. Такой механизм востребования профессиональных знаний прост для исполнения.

Смежные профессии

Принципиальная позиция, которой сегодня следует придерживаться, заключается в том, что каждый работник на своем рабочем месте должен уметь выполнять все операции управляемого им производственного процесса, управлять и обслуживать все машины, которыми оснащено его рабочее место. Он должен стремиться овладеть и тем, и другим. Уровень его квалификации определяется тем, насколько он достиг этой цели.

Необходимо всемерно побуждать работников к освоению смежных профессий. Через систему самоподготовки, наставничества, аттестации и продвижения по службе обеспечивать повышение квалификации работников без отрыва от производства непосредственно на рабочих местах.

Учеба – дело личное

Проблема повышения квалификации для каждого работника, прежде всего, его личная проблема.

Рабочим профессиям необходимо и достаточно учиться непосредственно на рабочих местах. Общеобразовательная школа дает на то необходимое количество знаний. Дополнительные теоретические знания грамотный человек способен освоить самостоятельно. Что касается навыков безопасного и производительного ведения работ, то они не могут быть приобретены нигде, кроме как непосредственно на рабочем месте. Во всем этом наиболее важно, чтобы на начальном этапе все происходило под руководством наставника.

Согласование интересов

Взаимосвязанность безопасности и эффективности труда чаще проявляется как взаимное дополнение, нежели взаимное исключение, то есть разумные мероприятия по безопасности труда выгодны и в экономическом отношении. Такая взаимосвязанность делает единой систему управления надежности, безопасности и эффективности производства.

Безопасность труда и нормативно-правовые документы по организации управления безопасностью труда не могут и не должны рассматриваться в отрыве и в противовес интересам эффективности производства. Более того, они органичнее, естественнее представляются и должны представляться составной

частью системы нормативно-правовых документов, ориентированных на обеспечение эффективности производства

Нормативно-правовые документы по безопасности труда и отдельные их положения должны обеспечивать согласование интересов безопасности и эффективности производства. Это в организационно-техническом плане, а в гражданско-правовом плане должно быть согласование интересов наемного работника и работодателя.

При современном государственном устройстве и современном трудовом законодательстве безопасность как категория техническая и социальная не может быть удовлетворительно решена на убыточном предприятии. Поэтому любые мероприятия по обеспечению безопасности труда должны быть экономически выгодными, то есть при их использовании должны одновременно выполняться следующие условия:

$$\begin{aligned} \text{Эф} &\geq \text{Эн}, \\ \text{Бф} &\geq \text{Бн}, \end{aligned}$$

где Эф и Эн – показатели фактического и нормированного уровней эффективности; Бф и Бн – показатели фактического и нормированного уровней безопасности.

Равное уважительное отношение

Известно, что искусство управления сводится к согласованию интересов управляющих субъектов на всех уровнях управления производством, начиная от рабочего места и выше по иерархической лестнице.

Нормативно-правовые документы по безопасности труда не должны выделять интересы одних социальных групп в ущерб интересам других, например, интересы наемных работников над интересами предпринимателя или наоборот, интересы государственного инспектора над интересами предпринимателя или наоборот.

Своевременное обновление

Любая однажды состоявшаяся система охраны труда и промышленной безопасности и соответствующий ей пакет нормативно-правовых документов подвержены со временем старению и подлежат обновлению, так как и производственно-тех-

ническая, и организационная, и законодательная базы непрерывно меняются.

Любые действия по разработке новых или обновлению состоявшихся нормативных правовых документов или отдельных их положений по управлению охраной труда и промышленной безопасностью должны осознаваться и обосновываться в историческом плане, то есть с учетом состоявшегося развития техники, технологии, организации производства, а также состоявшихся изменений в системе законодательных и иных правовых актов.

Укрепление дисциплины труда

Основная организационная причина высокого уровня аварийности, травматизма и заболеваемости состоит в низкой исполнительской дисциплине работников.

Основная задача в совершенствовании системы управления охраной труда и промышленной безопасностью заключается в разработке действенных механизмов формирования интереса и ответственности наемных работников в безопасной и эффективной работе путем совершенствования организационно-правовых документов по организации управления персоналом в системах государственного, хозяйственного и общественного управления охраной труда. Поэтому оценка любого организационно-правового документа по охране труда и промышленной безопасности может и должна производиться по тому, как реально влияет или будет влиять этот документ или даже отдельное его положение на исполнительскую дисциплину, то есть на интерес и ответственность наемного работника в безопасной и эффективной его работе.

Обеспечение осуществимости и приемлемости

Техническая политика, ориентированная на создание безопасных условий труда, должна предусматривать очень осторожный подход к обоснованию организационных и технических требований, технических условий, правил технической эксплуатации. Если окажется, что иное требование технически не осуществимо или экономически не обеспечено либо социально не приемлемо, то оно будет постоянно провоцировать людей, то есть вынуждать их принимать решения, противоречащие этим требованиям. Таковыми являются многие, так называемые «мобилизующие» требования правил безопасности.

Обоснование технических требований по обеспечению безопасных и здоровых условий труда следует проводить с оценкой технической и экономической их осуществимости и их социальной приемлемости.

Порядок организации системы управления

Порядок организации системы управления охраной труда и промышленной безопасностью излагается в локальном документе (стандарте) организации «Положение о системе управления охраной труда и промышленной безопасностью...». Органы государственного регулирования и надзора настоятельно рекомендуют каждой организации разрабатывать и периодически обновлять этот документ. Поэтому последующее изложение в значительной части представляется методическими рекомендациями к разработке этого документа. При этом многое приводится в качестве примера изложения этого документа.

Рекомендуется в «Положении о системе управления охраной труда и промышленной безопасностью...» предусмотреть следующие разделы:

- общие положения;
- организация управления;
- планирование;
- оперативное управление;
- аудит системы управления.

Литература

1. Моисеев, Н.Н. Социализм и информатика. – М.: Политиздат, 1988. – 285 с.
2. Управление развитием производства в промышленных концернах США. – М.: Мысль, 1977. – 335 с.
3. Современные тенденции в управлении в капиталистических странах. – М.: Изд-во «Прогресс», 1972. – 312 с.
4. Взаимодействие органов управления производством. – М.: Мысль, 1983. – 462 с.

5. Денисов, А.А., Колесников, Д.Н. Теория больших систем управления. – Л.: Энергоиздат, 1982. – 288 с.

6. Правила организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте: утв. Постановлением Правительства РФ 10.03.99 № 263. – М., 1999.

7. Положение о надзорной и контрольной деятельности в системе Госгортехнадзора России: утв. Госгортехнадзором России 26.04.2000 г. № 50. – М., 2000.

8. ГОСТ Р 12.0.230-2007. Система управления охраной труда. Общие требования. – М., 2007.

9. Методические рекомендации по разработке государственных нормативных требований охраны труда: утв. Постановлением Минтруда России 17.12.2002 № 80. – М., 2003.

Глава 9. Общие положения организации управления охраной труда и промышленной безопасностью

В «Положение о системе управления охраной труда и промышленной безопасностью...» в раздел «Общие положения...» рекомендуется включать подразделы:

- область применения;
- нормативные ссылки;
- термины и определения;
- политика организации.

Область применения

Область применения определяет сферу действия документа. Например, «Положение о системе управления охраной труда и промышленной безопасностью...», являясь стандартом предприятия, устанавливает требования ко всему персоналу организации, в том числе и к работникам рабочих профессий:

- по организации системы управления охраной труда и промышленной безопасностью;

– по внедрению, пользованию и последовательному совершенствованию системы управления охраной труда и промышленной безопасностью.

Нормативные ссылки

Нормативные ссылки определяют, для исполнения каких правовых актов разработан рассматриваемый документ. Например, «Положение о системе управления охраной труда и промышленной безопасностью...» разработано в соответствии и для исполнения требований:

– ГОСТ Р 12.0.230-2007 «Система управления охраной труда. Общие требования»;

– «Правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 10.03.1999 № 263, и других методических документов.

Термины и определения

Термины и определения необходимо помещать в организационно-правовых документах для однозначного их толкования всеми его пользователями. Так, например, в «Положение о системе управления охраной труда и промышленной безопасностью...» могут быть включены следующие термины с соответствующими определениями.

Компетентность – выраженная способность применять свои знания и умения.

Происшествие – событие, которое приводит или может привести к несчастному случаю.

При этом надо исходить из того, что разрабатываемый документ не должен быть перегружен списком терминов, следует включать только малознакомые и необходимые в этом документе.

Политика организации

Политика организации в управлении производством, в том числе охраной труда, промышленной и экологической безопасностью, должна быть ориентирована на социальное партнерство с целью консолидации усилий администрации предприятия, общественных организаций и федеральных инспекций на ведение воспитательной работы по формированию интереса и ответ-

ственности работников в безопасной и производительной работе.

Кратко и ясно выраженная политика организации в области охраны труда и промышленной безопасности для всего персонала организации является критерием рациональности любых их действий, любых их решений. При этом надо иметь в виду, что одни решения принимаются в оперативном порядке, а другие – в расчете на перспективу. Поэтому и политика организации в области охраны труда и промышленной безопасности должна быть двойственной: долгосрочной, стратегической политикой и политикой краткосрочных оперативных решений.

Например, в долгосрочном плане управление персоналом, производством, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, должно обеспечивать:

- ежегодное устойчивое снижение риска аварий, травм и заболеваний;

- рациональное природопользование и сокращение вредного воздействия на окружающую среду;

- вовлечение всех работников, в том числе работников рабочих профессий, в управление производством, охраной труда и промышленной безопасностью на подконтрольных им объектах.

В краткосрочном плане, в оперативном управлении, политика организации в области охраны труда и промышленной безопасности должна быть выражена следующим образом: каждый час, каждую смену, каждый день, месяц и год работать без аварий, производственных травм и заболеваний.

При установлении цели и задач организации в области охраны труда и промышленной безопасности рационально пользоваться следующим концептуальным положением: «управление охраной труда и промышленной безопасностью является составной частью управления производством, цель и задачи охраны труда и промышленной безопасности неотделимы от цели и задач производства».

В качестве примера приведем следующие представления о целях и задачах организации в области охраны труда и промышленной безопасности.

Целью организации в области охраны труда и промышленной безопасности является ежегодное снижение аварийно-

сти, производственного травматизма и производственно обусловленной заболеваемости на 20 %.

Задачами организации в области охраны труда и промышленной безопасности на ближайшие 2-3 года являются:

- предотвращение крупных аварий с групповыми несчастными случаями;
- предотвращение производственных травм со смертельным исходом;
- получение организацией сертификата соответствия системы управления охраной труда и промышленной безопасностью международным нормам.

Безусловно, как политика, так и цель и задачи организации в области охраны труда и промышленной безопасности, в-первых, должны быть доведены до всего персонала организации (табл. 9.1), во-вторых, не могут оставаться неизменными, требуется периодически их пересматривать и обновлять.

Таблица 9.1. Регламент разработки и доведения принятой политики до всех работников организации, ее реализации на всех уровнях управления и ее периодического обновления

Ответственные исполнители – руководители служб и подразделений организации	Этапы разработки и реализации		
	Разработка и обновление	Доведение до всех работников	Поддержка и реализация
1. Руководитель организации	+	+	+
2. Служба охраны труда и промышленной безопасности	+	+	+
3. Руководители подразделений (служб, участков, цехов)	–	+	+
4. Все работники организации	–	–	+

В табл. 9.1 представлен порядок разработки или обновления и доведения до всех работников организации принятой к исполнению политики, цели и задач в области охраны труда и

промышленной безопасности, ее реализации на всех уровнях управления производством.

Периодичность или необходимость обновления политики организации в области охраны труда и промышленной безопасности устанавливается руководителем организации по предложению руководителя службы (специалиста) охраны труда и промышленной безопасности организации.

Разработка или обновление, документальное оформление, согласование и утверждение осуществляется в соответствии с предварительно составленной руководителем службы (специалистом) охраны труда и промышленной безопасности рабочей программой.

Литература

1. Ковалев, А.Г. Коллектив и социально-психологические проблемы руководства. – М., Политиздат, 1978. – 279 с.

2. Современные методы внутрифирменного управления в капиталистических странах / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1971. – 442 с.

3. Правила организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте: утв. Постановлением Правительства РФ 10.03.99 № 263. – М., 1999.

4. Положение о надзорной и контрольной деятельности в системе Госгортехнадзора России: утв. Госгортехнадзором России 26.04.2000, № 50. – М., 2000.

5. ГОСТ Р 12.0.230-2007. Система управления охраной труда. Общие требования. – М., 2007.

Глава 10. Организация системы управления охраной труда и промышленной безопасностью

Вопрос о создании и совершенствовании системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, для любой организации остается актуальным ровно столько, сколько существует сама организация. Основанием этому служит то, что внутренние и внешние условия функционирования системы управления производством постоянно меняются. Поэтому однажды отлаженная система управления со временем становится неадекватной изменившимся условиям.

Отсюда следует, что руководители и специалисты организации должны обладать знаниями и навыками, необходимыми для организации и совершенствования своей системы управления.

Работа по организации и совершенствованию системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, начинается с анализа эффективности, с выявления дефектов в системе управления, а затем переходит к разработке предложений по ее совершенствованию. При этом, как правило, руководствуются известными принципами (правилами) организации управления персоналом, сообразуясь с рациональными условиями их использования.

10.1. Разработка и обновление структуры

Создание или обновление системы управления, как правило, начинается с создания или обновления ее структуры, хотя сама структура зависит от многих других условий.

Структура системы управления охраной труда и промышленной безопасностью организации повторяет структуру управления производством, персоналом организации.

Структура определяет организацию системы, взаимодействие структурных элементов системы, соподчинение, ответственность и необходимую компетентность каждого должностного лица. Структура системы управления должна обеспечивать следующие правила организации:

– каждый работник должен быть под надзором своего начальника;

- у каждого работника должен быть только один руководитель;
- у каждого руководителя под началом должно быть не более 5-7 подчиненных, работающих на принципах делегирования ответственности;
- каждый работник обязан взаимодействовать с другими в интересах успеха подразделения, службы, предприятия и компании в целом.

Структура системы управления производством зависит от состава и содержания решаемых задач. Для решения организационно-технических задач в составе аппарата управления предприятием существуют специализированные службы, возглавляемые их руководителями. На рис. 10.1 приведена примерная структура такого соподчинения.

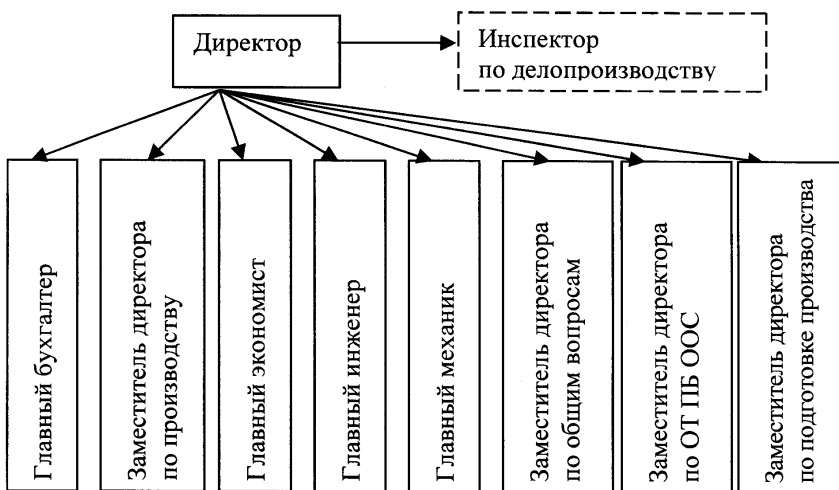


Рис. 10.1. Структура организации первых руководителей предприятия

Структура организации зависит от ее крупности, особенностей ее деятельности. При этом нет и не может быть единой структуры управления. При разработке структуры управления важно освоить и выдержать общие принципы рациональной ор-

ганизации управления персоналом предприятия и уже на этой основе составлять структуру системы управления. Поэтому вначале следует изложить эти принципы.

Современные условия организации

Современная задача организации управления персоналом производственных предприятий может и должна решаться с учетом современных условий управления производством.

В техническом плане это то, что отдельное предприятие все чаще стало представляться не самостоятельной организацией, а производственной структурой, входящей в состав объединения предприятий, компании.

В организационном плане пришло понимание, что, например, угольные предприятия одного месторождения (шахты, разрезы, обогатительные фабрики, транспортные хозяйства и т.п.) представляют единый производственный комплекс с однозначными производственными связями. В равной степени это относится и к другим отраслям, где для выпуска продукции требуется целый производственный комплекс из различных предприятий с однозначными производственными связями, делающими нерациональным в границах этого комплекса использование рыночных отношений. Для них требуется создание единого координирующего органа с властными полномочиями.

Организация технической службы

В условиях, когда отдельные предприятия представляются производственными структурами компаний, в системе управления компанией рационально сформировать единый центр по разработке инженерных решений, то есть по инженерному сопровождению производства продукции, как техническое управление под непосредственным руководством технического директора компании.

Техническое управление компании может состоять из отдельных служб, управляемых главными специалистами: главным технологом, главным механиком и т.д., которых теперь на отдельном предприятии может и не быть.

На рис. 10.2 представлена структура системы управления безопасностью труда на уровне руководства технического директора компании.

На него возложена вся полнота ответственности за охрану труда и обеспечение промышленной безопасности в целом по компании в области:

- своевременности и правильности разработки организационно-технических решений;

- своевременности доведения их до непосредственных исполнителей в удобном для них виде;

а также за организацию и осуществление планового производственного контроля в форме комплексных и целевых обследований безопасности опасных производственных объектов.

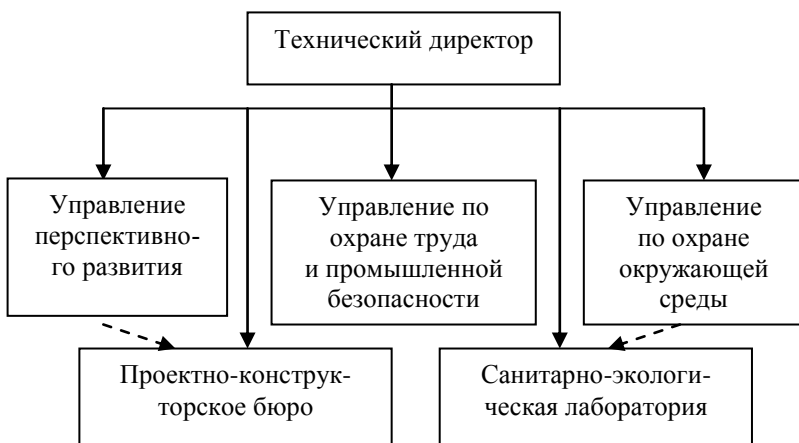


Рис. 10.2. Структура системы управления безопасностью труда на уровне руководства технического директора

Организация производственной службы

Организацию системы оперативного управления охраной труда и промышленной безопасностью (рис. 10.3) следует разрабатывать путем представления ее составной частью системы организации и оперативного управления производством.

На этой основе всю полноту ответственности за безопасность труда в части своевременности и правильности исполнения всех требований и норм по обеспечению безопасных условий труда и безопасного поведения работников возлагают на

непосредственных исполнителей работ, то есть на производственную службу, включая руководителей работ и непосредственных исполнителей, работников рабочих профессий.

В системе хозяйственного управления распорядительной властью по отношению к любому работнику должен обладать только его непосредственный руководитель. Множественное соподчинение недопустимо. Работники специализированных инженерных служб по отношению к работникам производственных служб и подразделений не должны обладать распорядительной властью.

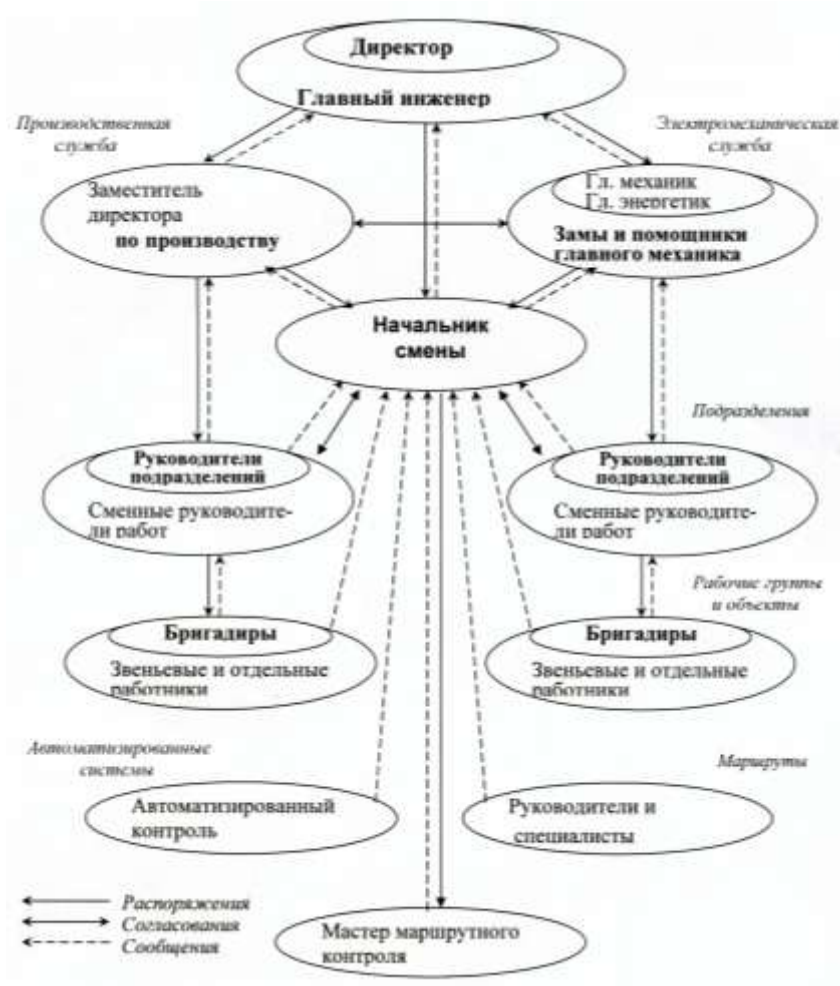


Рис. 10.3. Структура системы оперативного управления

Принцип однозначного подчинения и сложившаяся практика бригадной формы организации труда делают необходимым использовать следующую структуру управления внутри отдельного производственного подразделения предприятия: начальник производственного подразделения (района, цеха, участка), бри-

гадиры или их звеньевые и отдельные работники. При этом легче обеспечивать и контролировать однозначное соподчинение и персональную ответственность работников за качество и количество выполняемой работы, в том числе и по обеспечению безопасности труда.

Устойчивость и изменчивость структуры

Повторим, что структура – это остов, наиболее устойчивая часть системы управления персоналом предприятия. Она определяет и соподчинение, и компетенцию. Вместе с тем она может и должна меняться не только в долгосрочном плане, но и в оперативном порядке. Например, стоит возникнуть аварийной ситуации, как по плану ликвидации аварии структура соподчинения персонала мгновенно меняется (рис. 10.4).

В долгосрочном плане структура управления, безусловно, должна своевременно адаптироваться к меняющимся внешним и внутренним условиям. Таковыми могут стать изменения в производственной мощности предприятия, изменения в технике и технологии производства. Таким образом, структура системы управления персоналом организации, безусловно, должна быть устойчивой, но не в абсолютном смысле.

Аварийная служба

Уже пришло понимание, что на каждом большом или малом предприятии необходимо иметь свою службу спасения.

Причем ее не следует рассматривать в качестве вспомогательной по отношению к МЧС, скорой медицинской помощи и др., но и не противопоставлять им. Служба спасения предприятия может рассматриваться в системе управления предприятием в качестве самостоятельной структуры тактического значения. Члены этой службы являются спасателями по совместительству, на добровольной основе, за дополнительную плату. Ее предназначение:

- спасение застигнутых аварией людей;
- ликвидация аварий в начальной стадии или сдерживание ее развития до прибытия стратегических сил – МЧС или ВГСЧ с последующим взаимодействием с ними.

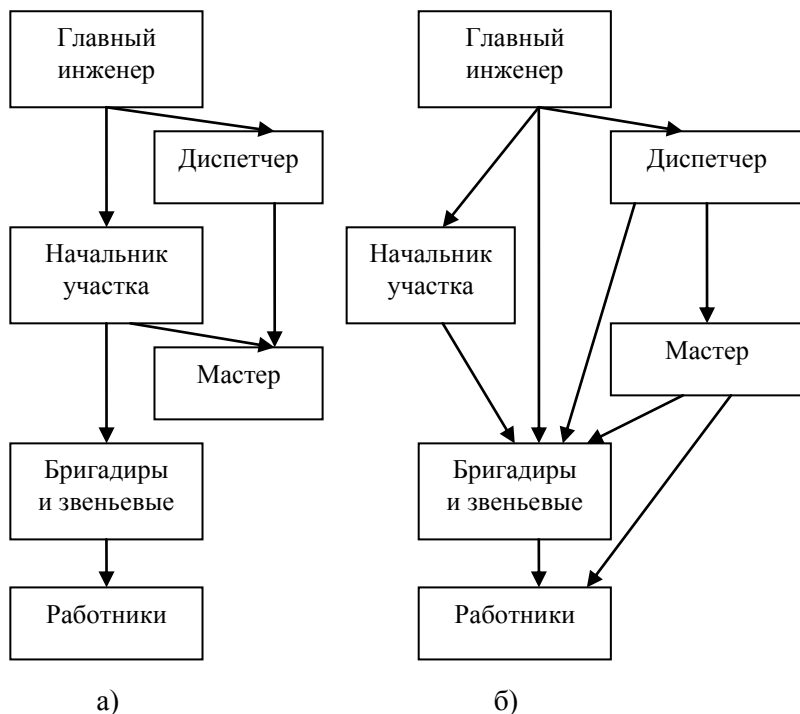


Рис. 10.4. Схема соподчинения в нормальном (а) и в аварийном (б) режимах работы

Такая схема организации аварийной службы может и должна быть на любом предприятии, большом и малом по численности персонала.

Оценка структуры

О любой структуре управления персоналом организации нельзя утверждать, хорошая она или плохая, без учета внешних и внутренних условий ее функционирования. Любая структура «на своем месте» может оказаться лучше другой. Структура и вся система управления даже предприятиями одного вида (завод, фабрика, разрез, шахта) могут существенно различаться между собою. Наиболее важным условием, определяющим облик структуры, является крупность предприятия. Но это не общее правило. Например, структура системы управления боль-

шинства современных предприятий представляется или будет представляться больше как система производственного управления, состоящая преимущественно из производственной службы. Иные специализированные службы будут находиться в аппарате управления компанией.

Виды структур

Различают следующие виды структур организации управления персоналом, производством, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью:

– **линейная структура**, построенная на принципах однозначного подчинения, когда любой работник подчиняется только одному руководителю и любые связи с вышестоящими уровнями управления осуществляются только через непосредственного руководителя, а управляющие воздействия идут по одной цепочке от старшего руководителя к младшему. Примером такой организации, как правило, является организация структуры производственной службы;

– **линейно-штабная структура**, особенностью которой является наличие специализированных подразделений при линейном руководителе, назначение которых оказывать помощь линейному руководителю в управлении производством. При директоре организации такими подразделениями являются специализированные службы: экономическая, юридическая и др.;

– **функциональная структура**, характеризующаяся тем, что на каждом уровне управления создаются функциональные, то есть специализированные подразделения (отделы) со своими руководителями. Каждый функциональный руководитель решает задачи по направлению своей деятельности в целом по всей организации и по направлению его деятельности, ему подотчетны все структурные подразделения организации. Такая организационная структура больше свойственна проектным и конструкторским организациям, где требуется глубокая специализация;

– **линейно-функциональная структура**, включающая в себя элементы линейной и функциональной структур. Особенностью этой структуры является то, что решения принимаются линейными руководителями. Руководители функциональных служб объединяют результаты деятельности функциональных служб.

10.2. Установление функций

Если структура является остовом системы управления, то функции можно сравнить с мускулами, обеспечивающими деятельность системы.

Функции системы управления охраной труда и промышленной безопасностью организации выражены функциональными обязанностями ее работников.

Если исходить из того, что наиболее общей целью управления производственным предприятием является обеспечение устойчиво безопасного и устойчиво эффективного его функционирования и развития, то для достижения этой цели на каждом уровне управления производством должен решаться свой состав задач, которые необходимо учитывать при составлении должностных инструкций работников организации.

В широком смысле это сводится к следующему.

1. Руководство компании:

- координирует деятельность руководителей специализированных служб;
- в плановом и оперативном порядке принимает решения по созданию им условий эффективной деятельности;
- контролирует их деятельность;
- принимает своевременные решения по обновлению системы управления компанией, в том числе охраной труда, промышленной и экологической безопасностью;
- поддерживает и стимулирует работу по производственному контролю.

2. Руководители дирекций и управлений компании:

- координируют деятельность руководителей подконтрольных им служб и производственных подразделений и филиалов компании;
- создают им условия безопасной и эффективной деятельности;
- контролируют их деятельность;
- поддерживают и стимулируют работу по производственному контролю;

– разрабатывают и представляют руководству компании предложения по организации и обновлению систем управления своими дирекциями и управлениями компании по вопросам охраны труда и промышленной безопасности.

3. Руководители и специалисты филиалов:

– разрабатывают и осуществляют решения по созданию безопасных и эффективных условий функционирования и развития филиалов и подразделений компании;

– осуществляют контроль исполнения принятых решений;

– организуют и стимулируют работу по производственному контролю;

– разрабатывают предложения по организации и обновлению как системы управления компанией, так и систем управления филиалами и иными подразделениями компании по охране труда и промышленной безопасности.

4. Руководители подразделений филиалов (заводов, шахт, разрезов, фабрик):

– своевременно и качественно исполняют производственную программу предприятия по снижению аварийности, травматизма, заболеваемости и по выпуску продукции в заданных объемах, номенклатуре и заданного качества в части контролируемых ими объектов и подразделений;

– организуют специализированные производственные подразделения и службы предприятия и обеспечивают безопасную и производительную их работу;

– организуют оперативную деятельность производственных подразделений предприятия по безопасному их взаимодействию и исполнению их плановых заданий;

– осуществляют надзорную деятельность за своевременным и полным исполнением производственной программы и плановых заданий предприятием;

– осуществляют надзор за деятельностью руководителей работ в подконтрольных подразделениях и службах;

– обеспечивают соблюдение трудовой и производственной дисциплины;

– подают руководителям филиалов предложения по улучшению системы управления производством, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью.

5. Руководители работ, руководители участков, цехов:

– своевременно и качественно исполняют производственную программу подразделения по снижению аварийности, травматизма, заболеваемости и по выпуску продукции (оказанию услуг) в заданных объемах, номенклатуре и заданного качества;

– создают специализированные производственные бригады, звенья (рабочие группы) и обеспечивают безопасную и производительную их работу;

– организуют оперативную деятельность производственных бригад, звеньев (рабочих групп) по безопасному их взаимодействию и исполнению их плановых заданий;

– осуществляют надзорную деятельность за своевременным и полным исполнением производственной программы и плановых заданий;

– ведут воспитательную работу во вверенном им коллективе по формированию интереса и ответственности работников в безопасной и эффективной работе.

6. Исполнители – работники рабочих профессий:

– своевременно и качественно исполняют производственное задание подразделения по снижению аварийности, травматизма, заболеваемости и по выпуску продукции (оказанию услуг) в заданных объемах, номенклатуре и заданного качества на своем рабочем месте;

– осуществляют производственный контроль на своем рабочем месте;

– повышают квалификацию, осваивают смежные профессии.

Общее для всех требование: все без исключения работники организации обязаны на своем рабочем месте предусмотреть и предпринять для обеспечения безопасности из необходимого все возможное, независимо от того, предусмотрено это или нет нормативными документами.

Функции работников, в том числе по охране труда и промышленной безопасности, изложены в должностных инструкциях и инструкциях по профессии.

При составлении этих инструкций следует руководствоваться следующими методическими положениями и условиями.

Авторитарное управление

Нелепость того, что рабочий свободен от ответственности за охрану труда, очевидна, но менее очевидно то, что причина такого состояния в сохранении устаревшего для многих условий принципа авторитарного управления производством.

При авторитарном управлении начальник несет ответственность за поступки своих подчиненных, так как он управляет их поступками, принимает все необходимые решения и по своему усмотрению может вмешиваться в процесс их работы или решений. Следствием авторитарного принципа управления явилось то, что руководитель стал нести все виды ответственности за поступки своих подчиненных. Пример тому – сложившаяся действительность практически на всех промышленных предприятиях России. Рабочий продолжает ни за что не отвечать, а комиссия по расследованию несчастного случая продолжает искать и находит виновных в среде инженерно-технических работников, начиная с мастера и заканчивая главным инженером. Находит часто потому, что должностные инструкции инженерно-технического персонала, особенно руководителей работ, составлены не иначе, как под принципы авторитарного управления производством. В них на руководителей возлагается ответственность практически за любые действия их подчиненных. Более того, правилами безопасности подчиненному работнику запрещается выполнение каких-либо работ по своей инициативе, если они не были предусмотрены нарядом.

Для современного государственного устройства России, для современных организационно-правовых форм управления предприятием, для современного развития техники и технологии работ, для современного профессионального и образовательного уровня работников авторитарный принцип управления персоналом уходит в прошлое, как и во всем мире. Все более приемлемым становится принцип руководства на основе делегирования ответственности.

Управление делегированием ответственности

Управление, основанное на принципах делегирования ответственности, предусматривает два вида ответственности для любого работника – и как руководителя, и как исполнителя:

– ответственность за действия – за все то, что он делает в пределах порученной ему работы;

– ответственность за руководство – за выполнение своих обязанностей как руководителя, то есть за свои распоряжения.

Основные положения принципа делегирования ответственности следующие:

– установление пределов делегирования является обязанностью руководства предприятия, а не каждого начальника в отдельности;

– установление пределов делегирования осуществляется для рабочего места, а не для личности;

– основа делегирования ответственности заключается в четких пределах делегирования, когда работник знает:

- какое задание он должен выполнять;

- какие полномочия ему даны;

- за что он несет ответственность;

– предусматриваются два вида ответственности:

- ответственность за действия – за все то, что делает в пределах порученного ему дела, и за то, что велел сделать;

- ответственность за руководство – за выполнение своих обязанностей как руководителя по отношению к своим подчиненным;

– любые вопросы решаются только с теми работниками, которые с ним связаны по существу;

– любые задания любому работнику выдаются с соответствующими полномочиями;

– задания выдаются тем, кто их будет решать;

– руководитель решает только те задачи подчиненных ему работников, для решения которых у них не хватает компетенции (полномочий).

Таким образом, становится очевидной простая истина, что, прежде чем приступить к составлению должностной инструкции, прежде чем установить обязанности, права и ответственность любого работника, надо определиться с принципами руководства, то есть с принципами организации управления персоналом. При этом вовсе не следует противопоставлять принципы делегирования ответственности принципам центра-

лизованного управления. Принципы делегирования ответственности всего лишь регулируют, то есть разграничивают, правомочия централизованного и автономного управления, согласовывают их.

В соответствии с принципами управления на основе делегирования ответственности работник обязан:

- по собственной инициативе решать и действовать в пределах делегирования ему ответственности за порученное дело;

- обо всех случаях, которые происходят в пределах его делегирования, но на которые у него нет достаточных полномочий, доложить своему руководителю для решения и при этом высказать ему свое мнение, дать совет;

- в сфере своей деятельности должен вести себя поделовому, то есть постоянно думать, как делать завтра свое дело лучше, чем сегодня;

- без напоминания информировать своего руководителя о состоянии дел в своей делегированной сфере, чтобы у него было общее представление для принятия решений;

- информировать работников смежных рабочих мест, имеющих отношение к его деятельности, непосредственно о тех фактах из своей сферы деятельности, которые им необходимо знать, чтобы эффективно выполнять свои функции;

- сотрудничать со своими товарищами по работе, согласовывать с ними вопросы, которые касаются их сферы деятельности;

- постоянно повышать свою квалификацию.

При этом надо иметь в виду, что в любой структуре управления один и тот же работник часто одновременно представляется и как руководитель, и как подчиненный, поэтому нередко об обязанностях работников аппарата управления имеется двойственное представление.

Мастер

Мастер в системе управления персоналом предприятия – это прежде всего представитель администрации предприятия. Во-первых, он представляет интересы руководителя предприятия путем осуществления действенного и своевременного контроля за правильным и безопасным ведением работ на подконтрольном ему объекте. Во-вторых, он организует исполнение обязательств администрации предприятия перед непосредствен-

ными исполнителями по обеспечению бесперебойной, нормальной их работы, работы подразделений предприятия. В-третьих, он обеспечивает безопасное взаимодействие структурных подразделений и отдельных рабочих групп. В-четвертых, в аварийных ситуациях принимает на себя властные полномочия оперативного управления по безопасному выводу людей и ликвидации аварий. При нормальном течении производственных процессов властные полномочия мастера распространяются только на вопросы обеспечения технологически правильного и безопасного ведения работ. При этом мастер может быть свободным от обязательств за выполнение производственных заданий производственными подразделениями, входящими в систему контролируемых им объектов. Все это должно быть под исключительной ответственностью отдельных работников, звеньевых, бригадиров, начальников подразделений. Все это делает возможным и необходимым вывести мастеров из состава производственных участков и ввести их в состав производственной службы предприятия в качестве мастеров маршрутного контроля, то есть в качестве производственного надзора и контроля предприятия.

Бригадир и звеньевой

Многие понимают, что для возложения всей полноты ответственности на бригадиров, звеньевых и отдельных работников нужна соответствующая правовая база, но мало кто представляет, что такая база фактически существует и бригаиры со звеньевыми обладают ею.

Все их руководство, во-первых, сводится к расстановке отдельных работников по отдельным рабочим местам. Эту задачу они решают в соответствии с утвержденной технической документацией на ведение работ, в которой указывается такая расстановка. Все остальное может делаться и делается самими работниками, и опять в соответствии с утвержденной технической документацией и утвержденными правилами и инструкциями безопасного ведения работ, с которыми каждый из этих работников ознакомлен и навыками исполнения которых владеет.

Вторая их задача – это контроль своевременности, правильности и полноты исполнения предписанных производственно-технической документацией работ подконтрольными

ему работниками. В профессиональном плане такая задача полезна не только им, но и любому работнику его звена, так как сводится к простому сравнению фактического состояния с нормативными требованиями и техническими условиями выполнения предписанного состава работ.

Третья задача – вести ежедневный учет выполненного объема и качества работ каждым работником звена и всеми вместе. Такая работа обычно ведется по заранее оговоренной форме и потому не представляет особого труда и не требует специальных знаний и навыков.

Четвертая задача – обеспечивать безопасное и эффективное взаимодействие работников своего звена в производственном процессе в соответствии со структурой управления предприятием и своим местом, занимаемым в этой структуре. Решение этой задачи обеспечивается участием звеньевых в нарядной системе, в поддержании контактов лично и по телефону с непосредственными руководителями и специалистами предприятия.

Для исполнения функций звеньевых достаточно выполнять то, что предписано в производственно-технической документации и нормативно-правовых документах, а там предписано все, даже на случай аварийной ситуации. Причем все эти предписания предназначены для непосредственных исполнителей – рабочих, и для их исполнения достаточно их компетенции, то есть не требуются специальные знания, необходимые инженеру или даже технику.

Звеньевой обладает достаточной компетенцией, чтобы нести ответственность:

- за свои действия по безопасному и производительному ведению работ;
- за действенный контроль за безопасной и производительной работой своих подчиненных;
- за активное участие в производственной информационной системе предприятия.

Что касается компетенции для ведения воспитательной работы среди своих подчиненных, то для этого на уровне звеньевых (как и для сержанта), прежде всего, требуется воля и личный пример. Таких работников и следует подбирать на должность звеньевых и бригадира.

Ответственность должна дополняться правами. Звеньевой для выполнения возложенных на него задач по отношению к подконтрольным ему работникам должен быть наделен правами:

- представления руководителю подразделения предложений по их приему и увольнению, поощрению и наказанию;

- приемки и браковки их работ и установления коэффициента трудового участия;

- представления предложений по установлению разряда, по приемке экзаменов на приобретение права ведения работ по смежным профессиям и т.п.

Звеньевой обладает достаточной компетенцией для руководства деятельностью рабочей группы на том или ином рабочем месте при предварительном ознакомлении всех работников этой группы с утвержденной технической документацией и правилами безопасного ведения всего предписанного состава работ.

При таких условиях руководитель предприятия вправе возложить на звеньевого ответственность по перечисленному составу обязанностей.

Отсюда вовсе не следует, что звеньевому, таким образом, будет предоставлено право на определение порядка работ. Право на определение порядка ведения работ означает право на разработку и принятие решений по ведению работ. Звеньевой же всего лишь выполняет работы в соответствии с заведомо разработанными и принятыми к исполнению инженерными решениями, которые представлены ему в форме технической документации, правил и инструкций. Звеньевой руководит не порядком работ, а рабочей группой.

Звеньевой не несет ответственности за неправильные действия своих подчиненных. За их неправильные действия ответственность несут они сами. Звеньевой несет ответственность за свои неправильные действия как исполнитель работ, за неудовлетворительный контроль действий своих подчиненных, за неудовлетворительную организацию взаимодействия в системе управления производством со своим непосредственным руководителем, например, с горным диспетчером и горным мастером.

Механики и энергетики

Известно, что успех работы производственной службы в значительной степени определяется бесперебойной работой ма-

шин и механизмов. Производственные травмы часто происходят при авариях с машинами и механизмами и при аварийном их ремонте. Такова роль служб механика и энергетика.

Персонал механиков и энергетиков не менее квалифицирован, чем инженерно-технический персонал производственной службы и производственных участков, а персонал слесарей не менее квалифицирован, чем персонал исполнителей работ производственных участков. Поэтому надо полагать, что рабочие группы электрослесарей способны самостоятельно под руководством звеньевого или бригадира исполнять весь предусмотренный технической документацией состав работ по монтажу, демонтажу, профилактическому и аварийному обслуживанию машин и механизмов, установок и оборудования. Таким образом, нет необходимости в привлечении инженерно-технического персонала в качестве непосредственных исполнителей работ по монтажу, демонтажу, профилактическому и аварийному обслуживанию указанных объектов.

Инженерно-технический персонал механиков и электриков может и должен сосредоточить свое внимание на задачах:

- своевременного и правильного решения инженерных задач и своевременного доведения принятых решений до непосредственных исполнителей в удобном для них виде;
- постоянного контроля за своевременным и правильным исполнением принятых инженерных решений непосредственными исполнителями.

Отсюда следует, что задача организации управления персоналом электромеханических служб предприятия является не менее актуальной, чем организация управления персоналом иных производственных служб и подразделений предприятия.

В решении проблемы организации управления персоналом электромеханических служб можно и нужно использовать аналогии с электромеханической и производственной службами. Рядовые механики и электрики, как и мастера, прежде всего, являются представителями администрации. Руководителями рабочих групп могут и должны быть бригадиры и звеньевые с соответствующими полномочиями и ответственностью.

Надо признать, что службы энергетика и механика – службы специализированные. Видимо, их не следует объеди-

нять, как не следует подразделения этих служб ставить под общее управление производственной службы. Оперативное управление подразделениями этих служб должно осуществляться непосредственно главным механиком и главным энергетиком с помощью их заместителей по принятой структуре управления предприятием.

10.3. Разработка локальных документов

Основная задача в совершенствовании системы управления охраной труда и промышленной безопасностью заключается в разработке действенных механизмов формирования интереса и ответственности наемных работников в безопасной и эффективной работе путем совершенствования локальных организационно-правовых документов предприятия по организации управления персоналом. При этом локальные документы предприятия и отдельные их положения должны обеспечивать согласование интересов управляющих субъектов, находящихся на разных уровнях хозяйственного управления, согласование «интересов» безопасности и эффективности производства.

Организационно-правовые документы предприятия (устав, положения, должностные инструкции, инструкции по охране труда и др.) формируют хозяйственный механизм системы управления производством, в том числе и безопасностью труда. Вместе с тем организационно-правовые документы, будучи локальными нормативными актами, должны соответствовать современным законодательным актам, нормативно-правовым документам и современным принципам и организационно-правовым формам управления производством.

Должностные инструкции

Должностная инструкция может и должна быть увязана со структурой управления. Этим сразу как бы определяется место должностного лица в общей системе управления и одновременно указывается, кто у него начальник, а кто в подчинении. После этого остается указать состав его функциональных обязанностей и то, какую ответственность он несет.

Эффективность организации управления во многом определяется должностными инструкциями, регламентирующими права и ответственность работников. Помимо регламентации прав и ответственности, должностные инструкции выполняют ряд сопутствующих функций. Они призваны:

- помочь каждому работнику иметь ясное представление о своих полномочиях и ответственности и его взаимоотношениях с другими;

- служить руководством в повышении квалификации и продвижении по службе;

- быть основанием в оценке успешности выполняемой работы.

В структурном плане должностная инструкция обычно состоит из разделов: общие положения, функции, обязанности и полномочия, взаимоотношения, подотчетность.

Должностная инструкция должна восприниматься как условие соглашения между вышестоящим руководителем и лицом, которому делегируются обязанность, ответственность и полномочия. Это правовой документ в качестве приложения к трудовому договору между руководителем организации (предпринимателем) и наемным работником. Известно, что правильно составленная инструкция дает описание того, что должен делать работник и перед кем он отчитывается.

Должностная инструкция по своему определению предназначена должностному лицу, хотя на практике должностная инструкция широко применяется и для различных категорий служащих.

Сегодня многие работники рабочих профессий по своей деятельности фактически стали специалистами, способными самостоятельно вести порученное дело. Для них потребовался аналог должностной инструкции, который ради удобства стали называть рабочей инструкцией работника рабочей профессии, хотя по структуре изложения она полностью подобна структуре содержания должностной инструкции.

Положения предприятий

Принципы делегирования ответственности не только образуют содержание должностных инструкций, но и положения о внутреннем трудовом распорядке, нарядной системе, под-

разделениях, браковке работ, повышении квалификации, продвижении по службе и многое другое, которые вместе с должностными инструкциями образуют организационно-правовые документы предприятий, дисциплинарное право, хозяйственный механизм.

Если основным предназначением должностной инструкции является установление персональных обязанностей того или иного работника, то основным предназначением любого положения является организация взаимодействия отдельных работников в решении той или иной производственной задачи в интересах успеха целого (бригады, подразделения, организации). Наиболее удачным примером изложения положения является известное «Положение о нарядной системе», которое определяет порядок оперативного управления производством.

Положение о любом подразделении необходимо воспринимать не как должностную инструкцию для его руководителя, что довольно часто наблюдается, а как руководство взаимодействия работников подразделения в интересах успеха подразделения в решении задач подразделения.

Инструкции по охране труда

Во-первых, инструкции по охране труда разрабатываются и утверждаются на уровне предприятия на основе государственных нормативных правовых актов и соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Во-вторых, инструкции по охране труда подразделяются на инструкции для работников той или иной профессии и инструкции по отдельным видам работ.

Пакет инструкций по охране труда рабочих профессий многофункционален, то есть несет в себе несколько смысловых нагрузок. Во-первых, это свод правил безопасного ведения работ и нормативный документ, определяющий порядок ведения производственного контроля работниками рабочих профессий. Во-вторых, это учебное пособие. В-третьих, это правовой документ возложения ответственности по охране труда на работников рабочих профессий. Последнее в настоящее время приобретает самостоятельную актуальность и потому заслуживает особого внимания.

Известно, что организационно-правовые документы и инструкции по охране труда должны разрабатываться и периодически обновляться руководителями предприятий, цехов, участков, отделов и других подразделений предприятия. Это вызвано необходимостью учета особенностей конкретных рабочих мест, конкретных средств, способов и условий исполнения отдельных видов работ. Вместе с тем дело это не простое, требует определенных знаний и навыков по широкому кругу вопросов, относящихся к организации труда, профессиональному обучению, трудовому праву и собственно к охране труда. Ниже излагаются некоторые положения такого плана.

О составе инструкций по охране труда

Любая инструкция по охране труда при выполнении той или иной работы – это инструкция безопасного поведения человека, инструкция предотвращения опасных действий. В целом это свод правил безопасного ведения работ. Для составления пакета таких документов нужен классификатор работ, то есть полный список возможных видов работ.

Инструкций по охране труда может быть столько, сколько видов работ. Состав инструкций по охране труда для каждой организации может и должен быть свой, так как он определяется используемой техникой и технологией работ, особенностями природных условий ведения работ. Это относится собственно к инструкциям по охране труда при выполнении определенных видов работ. Однако для организации безопасного поведения работников одних этих инструкций недостаточно. Необходимы нормативно-правовые документы, формирующие интерес к безопасному поведению. Таковыми для служащих являются должностные инструкции, определяющие их функциональные обязанности, их права и ответственность. Для работников рабочих профессий аналогичного организационного правового документа нет. Инструкция по охране труда по профессии такую функцию не выполняет, поскольку содержит правила ведения работ, а общая часть больше носит не правовой, а информативный характер. Поэтому для работников рабочих профессий помимо пакета инструкций по охране труда при выполнении отдельных видов работ нужны инструкции наподобие должностной инструкции, которые, к примеру, назовем «инструкции по профес-

сии». Это организационные правовые документы. В них не должно быть нормативных требований по правилам ведения работ. В них должны быть изложены обязанности, права и ответственность рабочего.

Новые требования

При групповой организации труда желательно, чтобы каждый умел выполнять любую операцию производственного процесса, которую обеспечивает эта группа. Поэтому:

– неважно, кто кем называется по профессии, важно, чтобы любой, кто выполняет ту или иную операцию, выполнял ее правильно как в плане безопасности, так и в плане эффективности труда;

– инструкции по безопасному и эффективному выполнению работ необходимо составлять, ориентируясь не на отдельные профессии (токарь, слесарь и др.), а на отдельные операции (управление и обслуживание лебедки, погрузочной машины, электровоза, бурение, взрывание и т.п.). При этом важно обеспечивать безопасное взаимодействие при совместном выполнении отдельных работ. Такими являются работы по ремонту и обслуживанию электрических аппаратов и т.п., то есть те, где предусматривается необходимым регламентировать взаимодействие нескольких работников. Такими могут быть если не любая, то многие работы, например, даже работа по возведению сооружений.

Общее требование

Создавая хозяйственный механизм, приходится начинать с обязанностей, а завершать ответственностью. Настало время, когда на всех без исключения работников необходимо и возможно возлагать общее требование: «соблюдение всех требований нормативно-технических документов не является достаточным основанием невиновности по любому негативному исходу, так как каждый обязан по своему рабочему месту обеспечивать безопасные условия труда независимо от того, предусмотрено ли все необходимое для этого нормативными и техническими документами».

Производственно-техническая документация

На предприятии должны быть в наличии следующие виды документации по охране труда и промышленной безопасности:

проектная, техническая и технологическая, учетно-контрольная и организационная, которые регламентируются действующими правилами безопасности и другими нормативными документами.

Например, проектная, техническая и технологическая документация угольной шахты включает:

1. Техничко-экономические обоснования и рабочие проекты строительства предприятий, проекты, схемы, паспорта на производство и развитие горных работ в пределах горного отвода и земельного участка. В проектной документации должны быть определены технические и организационные мероприятия по следующим главным направлениям:

– обеспечению рабочих мест запасными выходами, оснащению горных работ средствами механизированной доставки людей на работу, с работы и на случай эвакуации при возникновении аварийной ситуации;

– надежному функционированию всех средств жизнеобеспечения людей, находящихся в шахте или на другом предприятии по добыче и переработке угля (вентиляции, электроснабжения, водоснабжения, водоотлива, подъема, транспорта), с обеспечением резервирования на случай аварийной ситуации согласно нормам и требованиям документов по охране труда;

– оснащению рабочих мест средствами противоаварийной защиты, связи, индивидуальной и групповой защиты людей на случай аварий.

2. Перспективный план развития с указанием последовательности и совмещения во времени горных работ по пластам, блокам, выемочным участкам.

3. Годовую программу добычи угля, проведения горных выработок и других работ на шахтах и разрезах, согласованную с местным органом горнотехнической инспекции.

4. Проектно-технологическую графическую документацию на производство горных, взрывных и других видов работ с определением параметров и мер по охране труда согласно существующим в отрасли нормативным актам и требованиям правил безопасности.

5. План ликвидации аварий.

6. Комплекс организационно-технических и других мероприятий по охране труда, предупреждению аварий и несчастных

случаев по всем основным направлениям деятельности предприятия, особенно по предупреждению аварий и катастроф от обвалов, обрушений, прорывов воды и плывунов, взрывов метана и угольной пыли, пожаров, оползней, газодинамических явлений. Комплекс профилактических мероприятий разрабатывается с учетом результатов анализа состояния охраны труда, потенциальной опасности горно-геологических и горнотехнических условий предприятия, различных видов применяемых технологий.

Литература

1. Алексеенко, В.Б. Организация и управление промышленным предприятием: учеб. пособие. – Изд. 2-е. – М.: РУДН, 2005. – 92 с.: ил.
2. Аргентов, Ю.А. Психолог на промышленном предприятии / Ю.А. Аргентов. – Кемерово, 1988. – 143 с.
3. Балинт, И. Психология безопасности труда / И. Балинт, М.М. Мурани. – М.: Профиздат, 1968. – 208 с.
4. Бинкин, Б.А. Эффективность управления: наука и практика / Б.А. Бинкин, В.И. Черняк. – М.: Наука, 1982. – 144 с.

Глава 11. Планирование охраны труда и промышленной безопасности

Цели и задачи управления безопасностью труда реализуются путем планирования организационно-технических мероприятий и представления их в форме комплексного плана охраны труда и промышленной безопасности. При этом комплексные планы охраны труда и промышленной безопасности должны составляться отдельно для каждого уровня управления производством (предприятие, филиал, компания), которые различаются как содержанием, так и периодом их обновления. Для каждого предприятия, филиала и компании в целом устанавливается план снижения аварийности, травматизма, заболеваемо-

сти, план улучшения иных условий (механизация и автоматизация производственных процессов, повышение квалификации, освоение смежных профессий и т.п.), обеспечивающих повышение безопасности и эффективности труда.

Планирование ведется в приведенной последовательности:

– на основе анализа аварийности, травматизма и заболеваемости выявляются «узкие места» в деле обеспечения безопасности и эффективности производства;

– по выявленным причинам разрабатываются организационно-технические мероприятия по их предотвращению;

– из представленных мероприятий отбираются те, которые одновременно обеспечивают эффективность затрат производственных ресурсов не ниже нормированного уровня;

– исходя из имеющихся производственных ресурсов отбираются к использованию эффективные мероприятия;

– по принятым к исполнению и включению в план мероприятиям оценивается величина возможного снижения опасности. Такое снижение закладывается в план производственных показателей предприятия, филиала, компании.

Основными составными частями комплексного плана являются:

а) технические мероприятия;

б) организационные мероприятия;

в) лечебно-профилактические и оздоровительные мероприятия.

Проект комплексного плана по охране труда должен быть обсужден на совещании руководителей служб, отделов, участков, цехов с участием представителей профсоюзов. Ввод в действие комплексного плана производится приказом руководителя предприятия.

Коллективный договор

В раздел «Охрана труда» коллективного договора рекомендуется включать вопросы финансирования затрат на охрану труда, профилактических и лечебно-диагностических мероприятий, аттестации рабочих мест, контрактной системы найма работников, дополнительных льгот и компенсаций за работу во вредных условиях труда, не устранимых при современном техническом уровне и др.

Неотъемлемой частью коллективного договора должна быть «Программа по улучшению условий и охраны труда и промышленной безопасности...», чаще называемая «Комплексным планом по охране труда и промышленной безопасности». Комплексный план или программа разрабатывается на предстоящий календарный год и перспективу.

Многолетний опыт разработки и использования таких программ по улучшению условий охраны труда и промышленной безопасности сформировал общепринятые правила их разработки и использования. Вместе с тем этот же опыт выявил ряд недостатков программы.

План ликвидации аварий

Другим значимым направлением планирования охраны труда и промышленной безопасности является план ликвидации аварий.

План ликвидации аварий составляется в соответствии с требованиями правил безопасности и инструкции по составлению планов ликвидации аварий.

Разработку плана ликвидации аварий и ознакомление руководителей и специалистов с положениями плана ликвидации аварий производят под руководством технического руководителя организации. Ознакомление рабочих с правилами поведения при авариях и с запасными выходами организует руководитель подразделения при поступлении работника на предприятие и в дальнейшем один раз в полугодие, а также при корректировке плана в части, касающейся данного подразделения.

Литература

1. Бурков, В.Н., Грацианский, Е.В., Дзюбко, С.И., Щепкин, А.В. Модели и механизмы управления безопасностью. – М.: СИНТЕР, 2001. – 160 с. – (Серия «Безопасность»).

Глава 12. Оперативное управление охраной труда и промышленной безопасностью

12.1. Осуществление мероприятий промышленной безопасности

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты, обязаны:

- иметь лицензию на эксплуатацию опасного производственного объекта;
- осуществлять подготовку и аттестацию работников в области промышленной безопасности;
- иметь и периодически обновлять нормативные правовые акты и нормативные технические документы, устанавливающие правила безопасного ведения работ;
- организовывать и осуществлять производственный контроль;
- проводить экспертизу промышленной безопасности проектной документации и иных документов, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов, диагностику, испытания, освидетельствования сооружений, технических устройств;
- разрабатывать декларацию промышленной безопасности;
- заключать договор страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта.

Все эти требования организация должна выполнять в порядке повседневной оперативной работы. Для целей планомерного ведения такой работы с привлечением специализированных служб организации, а при необходимости и сторонних организаций на договорной основе по каждому указанному направлению служба охраны труда и промышленной безопасности разрабатывает соответствующие регламенты.

В качестве примера ниже в табличной форме приводятся регламенты, определяющие порядок исполнения указанных мероприятий по обеспечению промышленной безопасности.

Регистрация опасных производственных объектов

Опасные производственные объекты подлежат регистрации и перерегистрации через 5 лет в Государственном реестре. Порядок их регистрации приведен в табл. 12.1.

Таблица 12.1. Порядок регистрации и перерегистрации опасных производственных объектов

Наименование объекта	Ответственные за подготовку исходных материалов	Ответственный за составление документов	Ответственный за регистрацию и получение свидетельства
Разрез угольный	Главный технолог	Главный инженер горного производства	Начальник отдела охраны труда и промышленной безопасности
Склад горюче-смазочных материалов	Начальник участка складского хозяйства	Начальник службы материально-технического снабжения	- // -
...
Транспортный цех	Начальник службы	Инженер по надзору за грузоподъемными механизмами	- // -

Лицензирование видов деятельности

Порядок лицензирования видов деятельности приведен в табл. 12.2.

Ответственный за подготовку документов обеспечивает современную подготовку документов для получения лицензии, для чего за 4-6 месяцев до окончания срока действия лицензии готовит проект приказа (распоряжения) о распределении обязанностей для сбора необходимого состава документов.

Таблица 12.2. Порядок лицензирования видов деятельности

Наименование вида деятельности	Ответственные за получение лицензии	Ответственный за подготовку документов	Ответственный за контроль испол-

			нения требований лицензионной деятельности
Эксплуатация пожароопасных объектов	Главный технолог	Главный технолог	Главный инженер предприятия
Обращение с опасными отходами	Начальник отдела охраны окружающей среды и природопользования	Начальник отдела охраны окружающей среды и природопользования	- // -
...
Пользование недрами	Главный геолог	Главный геолог	Генеральный директор

Ответственный за получение лицензии обеспечивает проверку подготовленных документов и за 3 месяца до окончания срока действия лицензии подает заявку на предоставление лицензии в лицензирующий орган. Полученную лицензию передает в юридический отдел, а копию хранит у себя.

Ответственный за контроль исполнения требований лицензионной деятельности организует производственный контроль исполнения лицензионных условий и за 4-6 месяцев до окончания срока действия лицензии указывает ответственному за подготовку документов о необходимости подготовки проекта соответствующего приказа (распоряжения).

Экспертиза промышленной безопасности

Порядок экспертизы промышленной безопасности приведен в табл. 12.3.

Таблица 12.3. Порядок экспертизы промышленной безопасности

Наименование объекта экспертизы	Периодичность экспертизы	Ответственный за подготовку	Ответственный за получение	Ответственный за исполнение
---------------------------------	--------------------------	-----------------------------	----------------------------	-----------------------------

		товку документов	ние заключения экспертизы	мероприятий по экспертизе
Проектная документация	При строительстве, реконструкции	Работник, назначенный главным инженером	Главный инженер	Руководитель соответствующего подразделения
Здания и сооружения	По результатам осенних и весенних осмотров	Инженер по строительству	Начальник управления	Ответственный за техническое состояние сооружения
...
Иные документы	По мере необходимости	Работник, назначенный главным инженером	Главный инженер	Руководитель соответствующего подразделения

Страхование ответственности

Порядок страхования ответственности приведен в табл. 12.4.

Таблица 12.4. Порядок страхования ответственности

Наименование операций страхования	Сроки исполнения операций страхования	Ответственный за исполнение
Подготовка договора страхования	За месяц до начала действия нового договора	Руководитель службы охраны труда и промышленной безопасности
Подача заявки на финансирование	За месяц до начала действия нового договора	Руководитель службы охраны труда и промышленной безопасности

Окончание табл. 12.4

Выделение денежных средств	За 10 дней до начала действия договора	Директор по экономике
Оплата по договору	В установленные	Главный бухгалтер

	в договоре сроки	
Получение страхового полиса и его регистрация	В течение 3 дней после вступления в силу договора	Руководитель службы охраны труда и промышленной безопасности

12.2. Осуществление мероприятий по охране труда

Аттестация рабочих мест

Одной из функций (мероприятий) управления охраной труда организации является аттестация рабочих мест по условиям труда с последующей сертификацией работ по охране труда, проведение которых должен обеспечить работодатель.

Процедура проведения аттестации обозначена «Положением о проведении аттестации рабочих мест по условиям труда».

Аттестация рабочих мест по условиям труда включает:

- гигиеническую оценку существующих условий и характера труда;
- оценку опасности возникновения травм на рабочих местах;
- учет обеспеченности работников средствами индивидуальной защиты.

В случаях, когда на рабочем месте фактические значения опасных и вредных производственных факторов превышают существующие нормы или условия безопасности и обеспеченность работников средствами индивидуальной защиты (СИЗ) не соответствуют существующим нормам, условия труда относятся к вредным и (или) опасным. При этом работнику в соответствии с законодательными актами предоставляются следующие виды льгот и компенсаций за вредные и опасные условия труда:

- дополнительный отпуск и сокращенный рабочий день;
- лечебно-профилактическое питание;
- специальная одежда, специальная обувь и другие средства индивидуальной защиты;
- бесплатная выдача молока и моющих средств;
- повышенная оплата и доплаты за вредные условия труда;

– льготное пенсионное обеспечение согласно спискам № 1 и № 2.

Медицинское обслуживание

В соответствии с законодательством Российской Федерации работодатель обязан обеспечить:

– проведение за счет собственных средств обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотров (обследований) работников, внеочередных медицинских осмотров (обследований) работников по их просьбам в соответствии с медицинскими рекомендациями с сохранением за ними места работы (должности) и среднего заработка на все время прохождения указанных медицинских осмотров;

– недопущение работников к выполнению ими трудовых обязанностей без прохождения обязательных медицинских осмотров, а также в случае медицинских противопоказаний.

Каждый работник имеет право на внеочередной медицинский осмотр (обследование) в соответствии с медицинскими рекомендациями с сохранением за ним места работы (должности) и среднего заработка на все время прохождения указанного медицинского осмотра.

Периодичность медицинских осмотров устанавливается Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Для работников в возрасте до 21 года и работников, занятых на подземных работах, медицинские осмотры проводятся не реже одного раза в год. Работники, связанные с управлением транспортным средством, должны проходить предрейсовый медицинский осмотр.

Работник обязан проходить медицинский осмотр. С целью недопущения к работе лиц в нетрезвом состоянии, состоянии наркотического или токсического опьянения работодатель имеет право направить работника на специализированное медицинское освидетельствование.

При освидетельствовании, в том числе проводимом в случае обжалования, обязательно присутствие представителей работодателя и выборного профсоюзного органа. В случае отрицательного медицинского заключения оплата затрат, в том числе

оплата среднего заработка представителю профсоюза и работнику, производится работодателем.

При нахождении в нетрезвом состоянии, состоянии наркотического или токсического опьянения работник несет материальную ответственность по возмещению затрат на обследование. Возмещение ущерба в размере, не превышающем средний месячный заработок, производится по распоряжению руководителя предприятия; в остальных случаях – по предъявлению им иска в районный (городской) народный суд. При уклонении от прохождения вышеуказанного специализированного медицинского освидетельствования работодатель имеет право расторгнуть с работником трудовое соглашение по своей инициативе.

12.3. Ведомственный надзор и производственный контроль

В соответствии с «Правилами организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» (Постановление Правительства РФ от 10 марта 1999 года № 263) каждая организация, эксплуатирующая опасные производственные объекты, должна разрабатывать положение о производственном контроле с учетом профиля производственного объекта.

При организации системы производственного контроля следует различать:

- плановый производственный контроль и оперативный производственный контроль;
- ведомственный надзор и производственный контроль.

Производственный контроль в плановом порядке в форме комплексных и целевых обследований выполняется специализированными службами предприятия, компании или даже сторонних организаций путем привлечения их на договорной основе, а в оперативном порядке – преимущественно производственной службой, руководителями работ и непосредственно

исполнителями работ на их рабочих местах, работниками рабочих профессий.

Ведомственный надзор характеризуется, прежде всего, тем, что он ориентирован контролировать деятельность персонала, а производственный контроль – оценивать состояние производственных объектов и процессов. Поэтому производственный контроль приближен к рабочим местам работников рабочих профессий и в оперативном порядке является преимущественно их делом.

В оперативном плане производственный контроль настолько эффективен, насколько эффективно осуществляется он работниками рабочих профессий, а в плановом порядке производственный контроль настолько эффективен, насколько эффективно исполняется он инженерной службой.

Все это важно различать и учитывать, так как из-за непонимания этого часто возникают недоразумения в организации и осуществлении производственного контроля. Нередко ведомственный надзор принимается за производственный контроль, а работники рабочих профессий выпадают из системы производственного контроля, и все внимание сосредоточивается и ограничивается на руководителях служб, производственных подразделений и руководителях работ, что абсолютно неверно.

Более того, необходимо, чтобы на предприятии в системе производственного контроля участвовали и общественные организации. В первую очередь, это относится к профсоюзной организации. Вовлечение общественных организаций в движение по производственному контролю входит в обязанность службы охраны труда и промышленной безопасности.

Производственный контроль по своему определению должен быть комплексным, то есть не замыкаться исключительно на вопросах охраны труда и промышленной безопасности, а быть ориентированным на обеспечение общего производственного порядка, что является основой безопасности труда.

Положение о системе производственного контроля представляется самостоятельным локальным документом (стандартом) предприятия. Вместе с тем система производственного контроля с самого начала должна организовываться как состав-

ная часть системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью.

Ведомственный надзор

Ведомственный надзор – оперативная деятельность руководителей всех уровней хозяйственного управления компанией – от управляющего директора до мастера производственного участка включительно – по текущему контролю своевременности и качества выполнения подконтрольными работниками их функциональных обязанностей, в том числе по охране труда и промышленной безопасности.

Ведомственный надзор является составной частью:

– системы управления персоналом, а через это – системы управления производством, в том числе системы управления охраной труда и промышленной безопасностью;

– служебной деятельности каждого руководителя аппарата управления компанией, аппарата управления предприятием и его подразделением.

В ведомственном надзоре обязаны участвовать все руководители аппарата управления компанией, ее предприятий и подразделений. Неисполнение требований о ведомственном надзоре для них должно рассматриваться как:

– нарушение внутреннего трудового распорядка, виновные подлежат дисциплинарным взысканиям вплоть до увольнения;

– неисполнение должностных обязанностей, требований к нормированному объему и качеству работ – подлежит браковке на общих основаниях, изложенных в трудовом законодательстве о приемке и браковке работ.

Для каждого руководителя **целью ведомственного надзора** должно быть обеспечение стратегических интересов компании – безопасного и эффективного ее функционирования и развития путем обеспечения высокой компетентности, инициативы, исполнительской дисциплины и ответственности подконтрольных ему работников, включая работников рабочих профессий.

Задачами ведомственного надзора являются:

– оценка производственной деятельности подконтрольных работников – руководителей, специалистов и работников рабочих профессий, в том числе по охране труда и обеспечению промышленной безопасности;

– воспитание инициативы, исполнительской дисциплины, компетентности и ответственности работников при выполнении ими возложенных на них производственных функций, в том числе требований охраны труда и промышленной безопасности при проектировании, возведении и эксплуатации производственных объектов;

– воспитание стремления работников к взаимодействию в интересах успеха целого, обеспечения устойчиво безопасной и устойчиво эффективной деятельности отдельных предприятий и компании в целом;

– воспитание стремления и умения работников к заблаговременному обнаружению и предотвращению назревающей опасности жизни и здоровью людей и имуществу организации.

Производственный контроль

Производственный контроль – оперативная деятельность всех работников компании и ее подразделений, заключающаяся в слежении, оценке и принятии ими оперативных упреждающих мер по обеспечению безопасного и эффективного функционирования и развития объекта их деятельности и управляемого ими процесса.

Производственный контроль является составной частью производственной деятельности каждого работника, в особенности специалистов и работников рабочей профессии компании.

Неисполнение требований о производственном контроле для них рассматривается как:

– нарушение внутреннего трудового распорядка, виновные подлежат дисциплинарным взысканиям вплоть до увольнения;

– неисполнение должностных обязанностей, требований к нормированному объему и качеству их работ – подлежит браковке на общих основаниях, изложенных в трудовом законодательстве о приемке и браковке работ.

Целью производственного контроля является обеспечение стратегических интересов организации и каждого ее работника – безопасного и эффективного функционирования и разви-

тия компании, ее подразделений и каждого ее работника путем своевременного выявления и предотвращения возможных инцидентов, аварий, производственных травм и производственно обусловленных заболеваний и иного ущерба компании.

Задачами производственного контроля являются:

- слежение и оценка состояния подконтрольного объекта и управляемого процесса;
- заблаговременное принятие упреждающих мер по предотвращению отклонений подконтрольного объекта и управляемого процесса от нормированных, приемлемых состояний, в том числе по охране труда и промышленной безопасности.

Организация ведомственного надзора

Первые руководители компании, руководители дирекций и управлений аппарата управления компанией, вместе с ведущими специалистами, образуют систему ведомственного надзора компании.

Структура системы ведомственного надзора компании повторяет многоуровневую, иерархическую структуру управления и сохраняет структуру соподчинения и ответственности работников аппарата управления компанией.

Система ведомственного надзора входит в систему управления компанией, прежде всего, как информационная система для первых руководителей и руководителей дирекций и управлений компании.

Ведомственный надзор руководителями аппарата управления компанией организуется и осуществляется в соответствии с положениями о дирекциях и управлениях компании, должностными инструкциями, требованиями нормативных правовых документов по охране труда, промышленной и экологической безопасности, документами производственно-технического назначения (проекты, паспорта, схемы и т.п.).

Каждый руководитель аппарата управления компанией, в плане исполнения своих должностных обязанностей по ведомственному надзору деятельности работников аппарата управления компанией, периодически в оперативном плане обязан осуществлять внутриведомственный надзор в форме маршрутного контроля рабочих мест предприятий и их подрядных организа-

ций, с последующим внесением замечаний, предложений и распоряжений:

- по вопросам своей компетенции – непосредственно в свои распоряжения;

- по вопросам компетенции вышестоящего руководителя компании – в Книгу замечаний и предложений, хранящуюся в аппарате управления этого руководителя компании.

Каждый руководитель аппарата управления компанией, при исполнении своих обязанностей по ведомственному надзору деятельности работников производственных подразделений компании, посредством Книг замечаний, предложений и распоряжений, которые имеются у руководителей производственных подразделений, у диспетчера, наделяется правом и обязан:

- а) вносить предложения или распоряжения (с учетом своей компетенции) приостанавливать работы при обнаружении нарушений правил и норм охраны труда, угрожающих жизни и здоровью людей или ведущих к возникновению аварий или иного ущерба;

- б) вносить предложения о привлечении к дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности работников предприятия за нарушения трудовой и производственной дисциплины, выразившиеся в форме:

 - нарушения ими правил безопасного поведения и правил безопасного ведения работ;

 - неприятия к своим подчиненным должных мер воздействия за допущенные ими нарушения правил безопасного поведения и правил безопасного ведения работ;

 - неприятия своевременных мер воздействия по предотвращению предвидимой опасности;

- в) осуществлять браковку работ на подконтрольных им объектах;

- г) вносить предложения о поощрении отдельных работников за проявленные ими действия и мужество по обеспечению безопасности труда и эффективности производства.

Замечания, предложения и распоряжения не должны ограничиваться техническими вопросами обеспечения безопасности и эффективности производства. Объектом ведомственного надзора должны быть компетентность, исполнительность, от-

ветственность подконтрольных работников, руководителей и специалистов аппарата управления компанией и предприятий, подконтрольные объекты которых были посещены и обследованы.

Координация ведомственного надзора компании по отдельным направлениям деятельности (производственная служба, служба главного механика, служба главного энергетика и др.) осуществляется руководителями дирекций и управлений компании, которые несут всю полноту ответственности за организацию системы ведомственного надзора и состояние промышленной безопасности во всех производственных объектах компании в части, относящейся к своей деятельности.

Организация производственного контроля

Специалисты аппарата управления компанией, осуществляющие разработку решений по организационно-техническому обеспечению производства, в том числе и по охране труда, промышленной и экологической безопасности, обязаны:

- оценивать надежность и безопасность разрабатываемых ими инженерных решений, в том числе и по вопросам охраны труда, промышленной и экологической безопасности;
- контролировать своевременность и качество выполнения принятых к исполнению разработанных ими инженерных решений, в том числе и по вопросам охраны труда, промышленной и экологической безопасности;
- участвовать в комплексных и целевых обследованиях охраны труда, промышленной и экологической безопасности, организуемых компанией или контролирующими организациями.

Специалисты аппарата управления компанией, под общим руководством руководителей специализированных дирекций и управлений, в соответствии с требованиями нормативных документов по охране труда и промышленной безопасности, в плановом порядке осуществляют контроль состояния производственных объектов компании, а на этой основе делают оценку эффективности организации системы управления производством, эффективности организации системы производственного контроля.

Начальник управления по охране труда и промышленной безопасности компании, в соответствии с комплексным планом

охраны труда и промышленной безопасности, обязан периодически организовывать и проводить комплексные и целевые обследования состояния безопасности труда по отдельным производственным объектам, привлекая для этого специалистов аппарата управления компанией и предприятий, а при необходимости и сторонних организаций.

Координация производственного контроля компании по отдельным направлениям деятельности (производственная служба, служба главного механика, служба главного энергетика и др.) осуществляется руководителями управлений и дирекций компании, которые несут всю полноту ответственности за организацию системы производственного контроля и состояние промышленной безопасности во всех производственных объектах компании по направлениям их деятельности.

Постоянно действующая комиссия

На крупных предприятиях, как правило, создается и функционирует постоянно действующая комиссия по охране труда и промышленной безопасности.

Постоянно действующая комиссия (ПДК) является комиссией предприятия по охране труда и промышленной безопасности, координирующей все вопросы безопасности труда. Возглавляет работу комиссии первый руководитель предприятия, а в его отсутствие – главный инженер (первый заместитель).

В состав комиссии рекомендуется включать: руководителей служб и подразделений предприятия, уполномоченного профкома по охране труда.

К работе в заседаниях ПДК могут привлекаться другие должностные лица предприятия и даже специалисты сторонних организаций.

Постоянно действующая комиссия работает по плану, составленному на квартал и утвержденному директором предприятия. Допускается корректировка плана с учетом изменившихся условий.

В планах работы ПДК могут предусматриваться следующие вопросы:

- оценка состояния охраны труда на отдельных участках, в цехах;

- анализ состояния организационной работы по охране труда на участках, в цехах;
- заслушивание отчетов руководителей служб, смен, участков и цехов о проводимой работе по охране труда, принимаемых мерах по улучшению состояния дел и выполнению ранее принятых решений;
- выполнение мероприятий по улучшению состояния охраны труда и снижению производственного травматизма и профессиональных заболеваний;
- анализ состояния противопожарной защиты, пылегазового и выбросного режимов, борьбы с пылью как профессиональной вредностью и др.

В планы работы ПДК, помимо профилактических мероприятий, включаются вопросы, вытекающие из анализа состояния охраны труда, производственного травматизма и аварийности на участках и предприятии.

ПДК рассматривает вопросы, касающиеся поощрения как отдельных рабочих и ИТР, так и коллективов бригад и участков за безопасный труд, предотвращение аварий и несчастных случаев.

На заседаниях ПДК заслушиваются нарушители и виновные лица.

Результаты заседания ПДК оформляются протоколами и приказами по предприятию.

Решения ПДК доводятся до сведения работников предприятия на посменных собраниях, с помощью радио и стенной печати.

Для регулярного подведения итогов оперативной работы по обеспечению безопасных и здоровых условий труда на шахте два раза в месяц проводится День безопасности по ежеквартальному плану, утвержденному директором предприятия.

В День безопасности осуществляются:

- техническая учеба по нормативным документам по охране труда и промышленной безопасности;
- разбор причин несчастных случаев и аварий, происшедших на предприятии за истекший период с предложением мер по их недопущению в дальнейшем;

- ознакомление с информацией о несчастных случаях и авариях, имевших место на других предприятиях, ознакомление, изучение и освоение плана ликвидации аварии;
- ознакомление с новинками техники и технологии, улучшающими условия охраны труда при эксплуатации опасных производственных объектов;
- проработка новых законов и постановлений по охране труда промышленной безопасности;
- ознакомление с материалами по экологической обстановке на предприятии и в отрасли;
- отчет начальников участков, подвергшихся обследованию;
- обсуждение актов комплексного обследования шахты и разработка мер по устранению нарушений;
- утверждение комплексных планов улучшения условий охраны труда и санитарно-оздоровительных мероприятий.

Комиссии производственного контроля

В настоящее время на большинстве предприятий используется известная система производственного контроля в форме маршрутного контроля руководителей служб и специалистов предприятия. Это то, что составляло основу известной «Единой системы управления безопасностью труда...». При этом характерной особенностью маршрутного контроля является регламент, определяющий каждому руководителю службы и специалисту, когда и что делать, в том числе предписывающий каждому из них свой маршрут и число посещений в течение месяца рабочих мест по этому маршруту.

При такой организации производственного контроля для каждого специалиста определен свой участок работ по производственному контролю. Негативная сторона проявляется в том, что специалисты отчитываются о проделанной работе, а не о результатах. Их деятельность часто сводится всего лишь к выявлению тех или иных нарушений требований безопасного ведения работ, которые многим бывают и без того известны, а кто и как это будет выполнять, их уже мало интересует. Получается, что когда возникает вопрос об ответственности, то им достаточно указать свои действия, а не их результат. Объяснения есть, а результата, как правило, нет.

Любому руководителю от своих подчиненных нужны не объяснения, а результат. Результат делают непосредственные исполнители. Отсюда следует, что, на каком бы уровне управления не находился тот или иной руководитель или специалист, его ответственность по его производственной деятельности должна определяться, как и у всех других работников, по конечному результату, но не во всем, а в части обеспечения конечного результата по своему направлению деятельности. Если это энергетик, то в части бесперебойного энергоснабжения, если механик – в части надежной работы машин и механизмов и т.п. При этом руководителю часто не суть важно то, кто и как из его подчиненных обеспечивает свою ответственность за конечный результат. Это относится к их инициативе.

При таком подходе к возложению ответственности на руководителей и работников специализированных служб предприятия за результаты их производственной деятельности, в том числе и по обеспечению безопасности труда, нет нужды в каких-либо регламентах их надзорной деятельности, как нет нужды в регламентированном маршрутном производственном контроле. Важен результат в форме устойчиво безопасной и устойчиво производительной работы производственных объектов. Это в целом, а для специализированной службы предприятия – в части ее специализации.

Такое понимание опыта организации управления промышленным предприятием, опыта управления персоналом промышленного предприятия сделало необходимым возложение всей полноты ответственности за конечный результат производственной деятельности предприятия, в том числе и по охране труда, промышленной и экологической безопасности, на руководителей специализированных служб, в части направлений их специализированной деятельности.

Это выразилось в организации на ряде предприятий Кемеровской области системы производственного контроля, а именно:

- в каждой специализированной службе промышленного предприятия создали комиссию производственного контроля;
- председателем комиссии производственного контроля назначили руководителя службы;

– на руководителя службы возложили обязанность организации специализированной подсистемы производственного контроля на всех производственных объектах предприятия в части направления деятельности службы;

– на руководителя службы также возложили адекватную меру ответственности за состояние охраны труда, промышленной и экологической безопасности на всех производственных объектах предприятия в части направления деятельности специализированной службы;

– у руководителя специализированной службы появилась правовая основа для возложения адекватной меры ответственности на своих подчиненных не только за организацию и обеспечение производственного контроля, но и за обеспечение безопасности труда на подконтрольных им объектах в части деятельности специализированной службы;

– для координации деятельности комиссий производственного контроля специализированных служб создали центральную комиссию производственного контроля предприятия во главе с первым руководителем предприятия.

Таким образом, во-первых, была создана универсальная структура системы производственного контроля промышленного предприятия, то есть структура, одинаково пригодная для различных видов производственной деятельности: заводов, фабрик, шахт, разрезов, транспортных хозяйств и т.п., так как во всех существуют подобные виды специализированных служб (рис. 12.1 и 12.2).

Во-вторых, был осуществлен отказ от маршрутной системы производственного контроля и отказ от оценки деятельности работников специализированных служб по проделанной ими работе.

В-третьих, оценка деятельности работников специализированных служб по производственному контролю стала выполняться по состоянию безопасности и производительности подконтрольных им объектов в части направления их деятельности.

Все это создало условия для работников специализированных служб в своих действиях не ограничиваться регламентом нормативных документов, а проявлять инициативу, отчетываться не перечислением проделанной работы, а достигнутыми

результатами в снижении опасности и повышении эффективности производства на подконтрольных объектах.

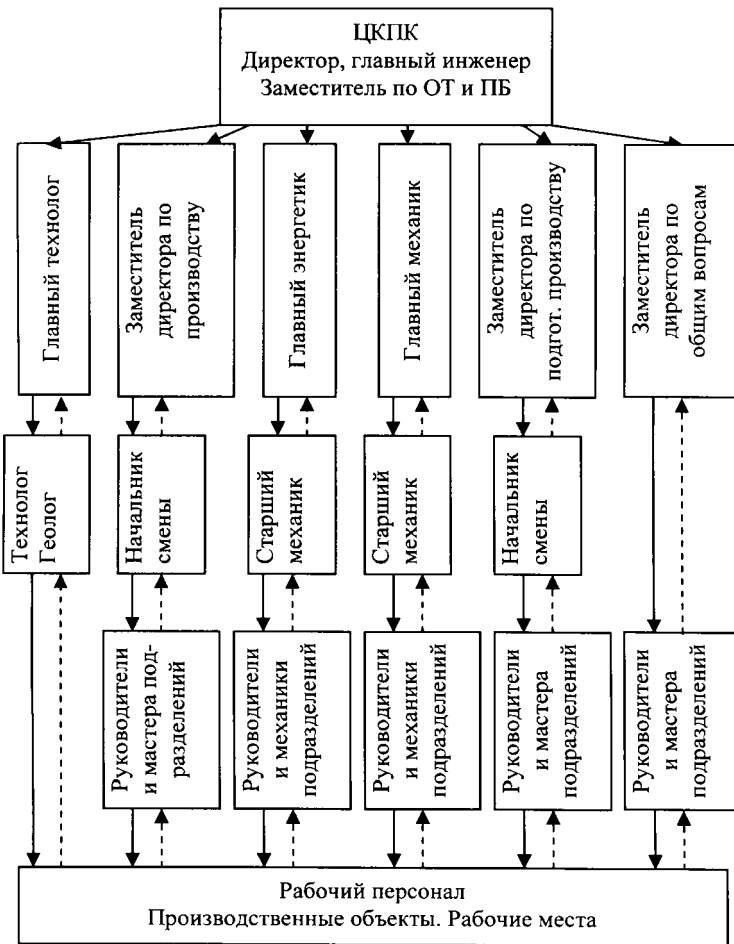


Рис. 12.1. Структура системы оперативного производственного контроля специализированными службами:

- — — — — линия оперативного контроля;
- — — — — линия оперативного сообщения

Для принятия перспективных организационно-технических решений:

- по результатам рассмотрения планов и проектов безопасного и эффективного развития производства;

- организации и осуществлению производственного контроля;

- результатам комплексных и целевых обследований надежности и безопасности производственных объектов;

- результатам анализа аварийности и производственного травматизма;

- результатам расследования инцидентов, аварий и производственных травм;

- организации обучения персонала и ведению воспитательной работы при аппарате управления предприятием создаются Центральная комиссия производственного контроля (ЦКПК), а в ее специализированных службах – комиссии производственного контроля (КПК), например (см. рис. 12.2):

КПК № 1 – комиссия производственного контроля по производственным объектам (производственная служба). Председатель – директора по производству;

КПК № 2 – комиссия производственного контроля по производственным объектам (служба подготовки производства). Председатель – заместитель главного инженера по подготовке производства;

КПК № 3 – комиссия производственного контроля по оборудованию (механическая служба). Председатель – главный механик;

КПК № 4 – комиссия производственного контроля по электрооборудованию (служба электроснабжения). Председатель – главный энергетик;

КПК № 5 – комиссия производственного контроля по технологическому обеспечению промышленной безопасности и охраны недр. Председатель – главный технолог;

КПК № 6 – комиссия производственного контроля по эксплуатации зданий и сооружений (служба хозяйственная и ремонтно-строительная). Председатель – директор по кадрам и быту.



Рис. 12.2. Схема организации взаимодействия комиссий
производственного контроля:

- ← - - - сообщения, отчеты и предложения (снизу);
- ← — распоряжения и контроль (сверху)

В состав Центральной комиссии производственного контроля входят первые руководители организации: директор, главный инженер, заместитель директора по охране труда и промышленной безопасности (рис. 12.2).

В состав комиссий производственного контроля специализированных служб организации входят первые руководители специализированных служб и ведущие специалисты этих служб, а также руководители подконтрольных им участков и цехов.

Текущая и подготовительная работа Центральной комиссии производственного контроля обеспечивается службой охраны труда и промышленной безопасности (заместителем директора или главного инженера по охране труда и промышленной безопасности совместно с инженерами по охране труда, промышленной и экологической безопасности). Текущая и подготовительная работа комиссии производственного контроля специализированной службы обеспечивается специалистом службы, специально назначенным руководителем службы.

Центральная комиссия производственного контроля (ЦКПК) одновременно выполняет функции постоянно действующей комиссии по безопасности труда (ПДК). В КПК должны рассматриваться любые вопросы по охране труда и промышленной безопасности, для решения которых требуется коллективное обсуждение.

На уровне ЦКПК должны ставиться на обсуждение такие вопросы охраны труда и промышленной безопасности, для решения которых требуется компетенция директора и главного инженера.

На уровень КПК специализированной службы должны выноситься на обсуждение такие вопросы охраны труда и промышленной безопасности, для решения которых требуется компетенция не ниже руководителя специализированной службы и начальника подразделения (участка, цеха).

Координацию взаимодействия между ЦКПК и КПК специализированных служб и подразделений осуществляет заместитель директора или главного инженера по охране труда и промышленной безопасности и руководители комиссий специализированных служб (главный механик, главный энергетик, главный технолог, заместитель директора по производству, заместитель директора по общим вопросам).

12.4. Социальное партнерство

Социальное партнерство, прежде всего, понимается как система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти и органами местного самоуправления, направленная на согласование интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых взаимоотношений.

Основными принципами социального партнерства в таком понимании являются:

- равноправие сторон, то есть и наемный работник, и предприниматель являются равноправными гражданами;
- содействие государства в укреплении и развитии социального партнерства на демократической основе;
- соблюдение сторонами и их представителями законов и иных нормативных правовых актов;
- ответственность сторон, их представителей за невыполнение по их вине договоров и соглашений и др.

Однако это всего лишь одна сторона социального партнерства. Социальное партнерство в хозяйственной деятельности может осуществляться и часто осуществляется по нескольким направлениям как внутри производственного предприятия, так и со сторонними специализированными и общественными организациями.

В партнерстве между предпринимателем и его наемным работником, безусловно, может и должен присутствовать приоритет жизни и здоровья каждого из них. Их производственная деятельность, само производство и успехи их производственной

деятельности, несомненно, нужны, но нужны они настолько, насколько они нужны для их жизни и здоровья. В этом смысл их трудовой деятельности. Это одна сторона дела. Есть и другая.

Любая производственная деятельность, любое производство организуется и ведется ради удовлетворения своих потребностей, ради получения материальных и интеллектуальных благ, которые в наиболее общем виде называются прибылью. Любая деятельность, конечной целью которой является получение прибыли, принято называть хозяйственной деятельностью (бизнесом).

Партнерство предпринимателя с его наемным работником от любого другого социального партнерства отличается тем, что в правовом отношении оно оформляется не гражданско-правовым, а трудовым договором, при котором автоматически вступает в силу взаимная ответственность каждого из них, определенная трудовым законодательством.

Предприниматель и его наемный работник, будучи равноправными гражданами с адекватной мерой ответственности и заинтересованными в успехах своей совместной деятельности, фактически занимают одним бизнесом и тем представляются партнерами по совместному бизнесу. При этом каждый из них видит свою выгоду и стремится к ней. Их совместная деятельность оказывается им взаимно выгодной. Не будь этого, ничто иное не могло бы удержать их в совместной деятельности.

Любая деятельность, любое производство связано с затратами ресурсов, в том числе и жизненных, то есть, желая что-либо приобрести, всегда рискуем что-либо потерять. При этом в любой производственной деятельности возможны различные соотношения между затратами и результатами, которым сопутствуют различная степень риска потерь жизненных ресурсов. Таким образом, всегда при любой деятельности перед каждым человеком в отдельности присутствует проблема выбора между достижением определенных благ, с одной стороны, а с другой стороны – затратами ресурсов, в том числе и жизненных. Безусловно, каждый вправе делать свой выбор, но общество, исходя из своих интересов, через систему стандартов безопасности труда, вносит для каждого отдельного субъекта ограничения в меру возможных затрат жизненных ресурсов. Таким образом, стандарты безопасности труда одинаково обязательны как для

предпринимателя, так и его наемного работника, с той лишь разницей, что каждый из них несет ответственность за соблюдение и обеспечение стандартов безопасности не вообще, а на контролируемом им объекте.

Любая производственная деятельность организуется и осуществляется не ради безопасности труда, а ради удовлетворения иных потребностей. При этом безопасность труда представляется как необходимое условие достижения определенных целей трудовой деятельности, то есть целей удовлетворения материальных и интеллектуальных потребностей, как предпринимателя, так и наемных работников.

Предприниматель и наемный работник сотрудничают на добровольной основе, и не надо рассматривать это явление, что один жертвует своими интересами ради другого. Альтруизму здесь нет места. Нет и эксплуатации одного другим. Все делается по доброй воле, каждый из них имеет свою выгоду и стремится приумножить ее.

Во всех странах законодательно принято обязательное социальное страхование увечий, возникших у наемных работников при исполнении ими трудовых обязанностей. Предприниматель обязывается быть в качестве страхователя. При этом делаются попытки правового обоснования подобных законодательных актов тем, что любая производственная деятельность осуществляется исключительно в интересах прибыли предпринимателя. Неверно это.

Да, обязательное страхование необходимо, в этом нет вопроса. Люди разные, не каждый в должной мере заботится о своем будущем. Вопрос в другом, кому выступать в качестве страхователя и почему. Ответ прост, и сводится он к тому, что страховщику легче и проще обязательное страхование вести с предпринимателем, чем с каждым отдельным наемным его работником. Но это вовсе не значит, что предприниматель страхует свою ответственность за безопасность труда своего наемного работника.

Безопасность труда наемного работника зависит не только от предпринимателя, а во многом и от самого наемного работника, и потому предприниматель не может и не должен нести всю полноту ответственности за безопасность труда своих

наемных работников. И предприниматель, и наемный работник должны нести свою меру ответственности и в принципе могли бы в обязательном порядке страховать свою меру ответственности от возможных увечий из своей доли дохода от совместной производственной деятельности, то есть один из прибыли, а другой из заработной платы. Но все это настолько усложняет ведение обязательного социального страхования, что от этого разумно было отказаться и обязанности страхователя возложить на предпринимателя.

Для предпринимателя такое правило социального страхования не составляет каких-либо особых проблем в экономическом плане. Страховые взносы он может вносить даже как часть отчислений из заработной платы. Проблема в другом. У людей сложилось представление, что предприниматель как бы страхует свою ответственность, свою вину, а наемный работник, таким образом, как бы уходит, освобождается от моральной и иной ответственности, он только жертва устремлений предпринимателя к получению своей прибыли. Получается, что сложившаяся технология социального страхования закрепляет сложившиеся искажения в современных правовых и морально-этических представлениях об ответственности, о виновности предпринимателя и наемного работника за безопасность труда.

Услуги специализированных организаций

Производственные предприятия при привлечении строительных, монтажно-демонтажных и других организаций обеспечивают собственными силами исправное действие и правильную эксплуатацию систем проветривания, электроснабжения, осуществляют контроль выполнения мероприятий по повышению безопасности работ и соблюдению привлеченными организациями правил и норм техники безопасности и промышленной санитарии. В случае их невыполнения приостанавливают работы для устранения нарушений.

Необходимая техническая документация на производство монтажных (демонтажных) работ разрабатывается и утверждается подрядной организацией.

Техническая документация на производство монтажных (демонтажных) работ должна включать:

- проект на монтаж (демонтаж) оборудования;

- технический паспорт на монтаж (демонтаж) оборудования;
- проект на доставку или выдачу оборудования по транспортным сетям, прилегающим к монтируемому (демонтируемому) объекту.

Работники подрядных организаций, выполняющие работы по монтажу (демонтажу) оборудования, должны быть ознакомлены с планом ликвидации аварий в тех местах, где будут ими производиться работы, с запасными выходами.

Наряды на производство работ привлеченными организациями на территории предприятия (участка, цеха и т.д.) должны выдаваться лицами технического надзора привлеченных организаций в соответствии с действующей на предприятиях системой.

В целях обеспечения безопасных условий труда наряды на ведение работ, выполняемых привлеченными организациями, должны быть взаимоувязаны с нарядами участков, цехов. При одновременном выполнении работ на территории предприятия несколькими привлеченными организациями должен издаваться совместный приказ с возложением решающего права организатора работ на генерального подрядчика или на предприятие-заказчик. При этом разрабатываются графики совмещенных работ и мероприятия по безопасному их выполнению, в которых устанавливается режим работы подрядных организаций, их взаимоотношения между собой и с соответствующими службами предприятия-заказчика, порядок согласования технических решений.

Взаимодействие с подрядными организациями

Все подрядные организации и отдельные их работники, деятельность которых осуществляется на территории предприятия, с момента вступления в силу договора подряда, автоматически становятся ассоциированными структурными подразделениями и работниками предприятия и обязаны руководствоваться:

- условиями договора подряда и совместного приказа о разграничении полномочий и обязанностей (ответственности);
- требованиями организационно-правовых (положений о внутреннем трудовом распорядке, о нарядной системе, о производственном контроле и т.п.), нормативно-методических (правил и инструкций по охране труда и промышленной безопасно-

сти) и иных локальных документов производственно-технического значения (проектов, паспортов, схем, планов ликвидации аварий) предприятия.

Любая специализированная подрядная организация и ее работники, работающие на территории предприятия, как любое подразделение и любой работник предприятия, вправе и обязаны:

- пользоваться услугами и исполнять требования руководителей и специалистов любой специализированной (геолого-маркшейдерской, охраны труда и промышленной безопасности, энергомеханической, производственной, технической и др.) службы предприятия;

- пользоваться на договорной основе бытовыми, транспортными, медицинскими и иными, необходимыми для производственной деятельности, услугами, включая средства индивидуальной и коллективной защиты;

- входить составной частью и участвовать в интегрированной системе управления производством, охраной труда и промышленной безопасностью, в том числе в системах табельного учета и производственного контроля;

- проводить обследования состояния безопасности производственных объектов, где работы ведутся подрядными организациями;

- входить составной частью и участвовать в интегрированной системе предотвращения и ликвидации аварий и несчастных случаев, быть ознакомлены с планом ликвидации аварий, запасными выходами, а также получать инструктаж об особенностях предприятия.

Наряды, выдаваемые работникам подрядной организации, должны быть согласованы и взаимоувязаны с нарядами участков и цехов угольного предприятия. При одновременной деятельности на территории предприятия нескольких подрядных организаций должен быть издан совместный приказ руководителя угольного предприятия с руководителями подрядных организаций с указанием режима работы подрядных организаций, их взаимоотношений между собой и с соответствующими службами и подразделениями предприятия.

При решении спорных вопросов, возникающих в течение рабочей смены между руководителями и специалистами пред-

приятия, с одной стороны, и работниками подрядной организации, с другой, если согласие не найдено, то окончательное решение на период этой смены остается за руководителями и специалистами предприятия. На последующие смены и дни решение переносится на уровень первых руководителей предприятия и подрядной организации.

Общественный контроль

Профсоюзы, имея право создания своей инспекции по охране труда, по сравнению с прошлым временем не имеют права выдачи хозяйствующему субъекту обязательных к исполнению предписаний, а ограничиваются предложениями, адресованными руководителю предприятия или подразделения, в зависимости от крупности затрагиваемого вопроса. Руководитель предприятия и руководители работ, будучи ответственными за обеспечение безопасности труда на подконтрольных им объектах, должны быть лично заинтересованы в сотрудничестве с общественными организациями по вопросам создания безопасных условий труда и воспитания безопасного поведения работников. Одной из форм такого сотрудничества является участие профсоюзов в разработке инструкций по охране труда для рабочих профессий, которые в соответствии с Трудовым кодексом утверждаются руководителем предприятия после предварительного согласования с профсоюзной организацией.

Профессиональные союзы в лице их соответствующих органов и иные уполномоченные работниками представительные органы имеют право:

- осуществлять контроль соблюдения работодателем законодательства об охране труда;
- проводить независимую экспертизу условий труда и обеспечения безопасности работников организации;
- принимать участие в расследовании несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также осуществлять их самостоятельное расследование;
- получать информацию от руководителей и иных должностных лиц организаций об условиях и охране труда, а также о всех несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях;

- предъявлять требования о приостановлении работ в случаях угрозы жизни и здоровью работников;

- осуществлять выдачу работодателям обязательных к рассмотрению представлений об устранении выявленных нарушений требований охраны труда;

- осуществлять проверку условий и охраны труда, выполнения обязательств работодателей по охране труда, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями;

- принимать участие в работе комиссий по испытаниям и приемке в эксплуатацию производственных объектов и средств производства в качестве независимых экспертов;

- принимать участие в разработке проектов подзаконных нормативных правовых актов об охране труда, а также согласовывать их в установленном Правительством Российской Федерации порядке;

- обращаться в соответствующие органы с требованиями о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении требований охраны труда, сокрытии фактов несчастных случаев на производстве;

- принимать участие в рассмотрении трудовых споров, связанных с нарушением законодательства об охране труда, обязательств, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями, а также с изменениями условий труда.

Уполномоченные (доверенные) лица по охране труда профессиональных союзов и иных уполномоченных работниками представительных органов имеют право беспрепятственно проверять в организациях соблюдение требований охраны труда и вносить обязательные для рассмотрения должностными лицами предложения об устранении выявленных нарушений требований охраны труда.

Вместе с тем роль общественных организаций не может и не должна ограничиваться надзором и контролем за деятельностью руководителей предприятия и руководителей работ. Безусловно, вся полнота ответственности за состояние охраны труда на предприятии сосредоточена на руководителе предприятия и перед органами государственной власти он ее ни с кем не разделяет. Однако интерес в деле охраны труда присутствует буквально у всех, и это побуждает к сотрудничеству. В этом плане

сила общественных организаций заключается в силе общественного мнения, в воспитании нетерпимого отношения всего коллектива к нарушителям производственной дисциплины.

12.5. Пропаганда безопасности труда

В деле обеспечения безопасности труда пропаганда воспринимается как средство воспитания безопасного поведения, безопасного ведения работ, а в целом – как средство обеспечения устойчиво безопасного и устойчиво эффективного управления персоналом предприятия путем формирования и использования силы мнений, личной убежденности и веры каждого работника в рациональность безопасного образа жизни. При этом, если принять во внимание, что в соответствии со своей должностной инструкцией каждый руководитель работ должен заниматься воспитательной работой во вверенном ему коллективе, то нетрудно понять, что пропаганда охраны труда входит в должностную обязанность всех руководителей на всех уровнях государственного и хозяйственного управления безопасностью труда как обязанность вести воспитательную работу по охране труда и промышленной безопасности. Однако одно дело быть обязанным и нечто другое – уметь выполнять свои обязанности. И причина того, что в настоящее время не уделяется должного внимания вопросам пропаганды охраны труда и промышленной безопасности, кроется не только в том, что в последние годы сложилось негативное отношение к пропаганде как к таковой, не только в нежелании заниматься воспитанием, есть и такое, а больше в неумении это делать.

Пропаганда безопасности труда может и должна проводиться разнообразными средствами и способами, причем одновременно и на разных уровнях государственного, хозяйственного и общественного управления безопасностью труда. Рассмотрим некоторые из них.

Личный пример. Самым простым и одновременно наиболее доступным способом ведения воспитательной работы является известный принцип «...делай как я!» Принцип хорош еще и тем, что воспитывает самого руководителя, но тем и тру-

ден. Так уж сложилось, что назидать и воспитывать что-либо, в том числе и соблюдение правил безопасного поведения и безопасного ведения работ, моральное право имеет только тот, кто сам следует этим правилам. Именно поэтому при назначении работника на ту или иную новую должность оценивается готовность претендента быть примером для своих подчиненных по многим морально-этическим нормам. Это всем надо воспринимать нормально и быть готовым к этому.

Личная заинтересованность. Любой руководитель на всех уровнях управления должен проявлять личную заинтересованность в обеспечении безопасности труда. Причем это может выражаться в различных формах. Многие руководители производственных совещания начинают с вопросов безопасности. Современная нарядная система ориентирована преимущественно на нештатные ситуации и тем способствует тому, чтобы оперативное руководство производственной ситуацией начиналось с вопросов охраны труда и промышленной безопасности и заканчивалось ими.

Воспитание обстановкой. Трудно переоценить влияние рабочих групп на поведение отдельного работника. Трудно отдельному работнику рабочей группы вести себя иначе, чем все другие. Вместе с тем также известно, что безопасное поведение и безопасное ведение работ рабочей группой во многом зависит от бригадира или звеньевых. Есть отдельные бригады, которые многие годы работают без травм. Такие бригады отличаются высокой трудовой дисциплиной и квалификацией, хорошим содержанием рабочего места, бережными взаимоотношениями между членами бригады. Все это вместе взятое умещается в одном слове – порядок. Любовь к порядку и нетерпимость к беспорядку во всем создают такую обстановку на рабочем месте, когда аварии и производственные травмы становятся практически невозможными.

Собеседование. Известна триада: «понять, поверить, полюбить». Чтобы любить порядок, несомненно, надо понять и верить, что в основе безопасной и производительной работы каждого из нас лежит порядок во всем, в большом и малом. Также известно, что любая разруха на рабочем или ином месте является всего лишь следствием «разрухи» в голове, в душе, в

помыслах. Навести порядок в душе едва ли возможно публичной критикой. Здесь больше подходит индивидуальное собеседование. Если собеседование ведется коллективное, то опять же нельзя ограничиваться уличением кого-либо, а необходимо больше уделять внимание убеждению в необходимости, рациональности и выгоды для всех и каждого в отдельности стремления к порядку во всем.

Наглядная агитация. Пропаганду безопасности труда многие связывают с наглядной агитацией. Плакаты, кинофильмы, фотографии широко используются в производственной практике по пропаганде безопасности труда, но здесь встречаются издержки разного плана. Одни пытаются представить «комиксы», а другие – «ужастики». Смеяться над глупостью, несомненно, надо, но все дело в том, что в производственном травматизме больше горестного. Вместе с тем плакаты и фотографии не должны пугать людей, то есть должны не более чем настраивать, напоминать об опасности и ответственности.

Действительно, наглядная агитация в форме лозунгов, плакатов, стендов по безопасности необходимы. Вместе с тем наглядной агитацией может служить посещение отдельных рабочих мест, производственных объектов и даже отдельных предприятий, каждый из которых служит примером для подражания в части обеспечения безопасности труда и общего порядка.

Расследование происшествий. Любой несчастный случай нами воспринимается как чрезвычайное происшествие. Люди несчастные случаи обсуждают весьма заинтересованно не только внутри предприятия, но и далеко за его пределами и даже в семейном кругу. При этом для многих интересно знать не только обстоятельства происшедшего, но и причины. Интересуются ходом и результатами расследования происшествия. При этом проявляют особый интерес выявлению виновности и возложению ответственности.

Перед комиссией, расследующей опасное происшествие, всякий раз возникает не простая задача. Дело в том, что выявление причины дело многотрудное само по себе даже по техническим аспектам, но тут часто примешиваются разного рода интересы. Все это вместе взятое может приводить и нередко приводит к тому, что истинные виновные не несут ответственности.

Вот это, безусловно, никак не работает на обеспечение безопасности труда, особенно на фоне того, что общественность или догадывается, или даже безошибочно знает истинных виновников. Вот почему важно организовать и обеспечить беспристрастное расследование, выявить и указать на истинных виновников происшедшего, однако из этого вовсе не следует, что виновные должны быть жестоко наказаны.

Наказание. Видимо, нельзя обойтись без наказания виновных за бездействие или неадекватное действие по охране труда и промышленной безопасности. Важно, чтобы все это осуществлялось в назидание, а для этого необходимо, чтобы наказание воспринималось справедливым и было известно широкой публике, то есть и за пределами предприятия.

При вынесении наказания, несомненно, следует руководствоваться всеми смягчающими и ужесточающими обстоятельствами. Наказание не должно быть и не должно восприниматься мстью, оно всего лишь является назиданием виновному, а еще более – всем другим, и именно в этом заключается его воспитательная роль.

Отсюда следует, что само расследование несчастного случая должно проводиться открыто, а результаты расследования необходимо организованно обсуждать внутри производственного коллектива.

Управление информацией. Управление информацией может пониматься и осуществляться различно. Это и предоставление достоверной информации о состоянии условий труда на отдельных рабочих местах и предприятию в целом, это и распространение сведений о новой технике и технологии обеспечения безопасности, и предоставление работникам нормативной и методической документации по охране труда и промышленной безопасности, и управление слухами, наконец. Все одинаково важно и одинаково необходимо для эффективного управления безопасностью труда. Понимание важности всего этого может и должно восприниматься службой охраны труда и промышленной безопасностью своей задачей, то есть служба охраны труда и промышленной безопасности должна всерьез заниматься управлением информацией по безопасности труда и воспринимать это как задачу по воспитанию персонала предприятия.

Поощрение. Плохо, очень плохо, когда прилежание и даже отвага, проявленные в деле охраны труда и промышленной безопасности, остаются незамеченными и не отмеченными. Не надо думать, что ценится только материальное поощрение. Формы поощрения весьма разнообразны, и ими надо пользоваться не скупясь.

Задачи. Пропаганду безопасности труда часто воспринимают всего лишь как наглядную агитацию, хотя это неверно. Работа по пропаганде безопасности труда в пределах предприятия должна быть направлена на решение следующих задач:

- обучение и воспитание безопасного поведения и безопасного ведения работ;
- ознакомление работников с производственными опасностями и мерами по их предотвращению;
- воспитание у работников интереса и ответственности в безопасной и производительной их работе;
- создание в производственных коллективах психологического климата, ориентированного на обеспечение безопасности труда.

Отсюда следует, что пропаганда безопасности труда нацелена на воспитание человека, на воспитание безопасного образа производственной деятельности.

Коренные причины производственного травматизма кроются в человеке, и потому адекватными средствами влияния на них могут быть только организационные меры, среди которых воспитание занимает особо важное место. Вместе с тем само воспитание может осуществляться различными средствами и методами и на разных этапах производственной деятельности и вне производства. При этом пропаганда не должна организовываться как самостоятельная специализированная акция, а органически входить в состав и содержание операций по управлению производством, то есть в управление безопасностью труда, так как управление безопасностью труда также неотделимо от управления производством.

В целях воспитания безопасного поведения и безопасного ведения работ необходимо донести до сознания работников представление об одинаковой важности обеспечения безопасности труда, так же как и обеспечения и других планируемых показателей предприятия. С этой целью следует:

– снижение травматизма и заболеваемости включать в состав планируемых показателей работы предприятия и отдельных его подразделений;

– оценку производственной деятельности предприятий и отдельных его подразделений и служб производить с учетом достигнутых результатов по снижению производственного травматизма и заболеваемости;

– работу по воспитанию безопасного поведения работников во вверенном ему коллективе считать должностной обязанностью каждого руководителя, начиная от руководителя предприятия и кончая бригадиром и звеньевым.

Литература

1. Павлов, А.Ф., Ковалев, В.А., Обрядин, В.В., Ширяев В.А. Производственный контроль угольных предприятий: учеб. пособие. – Кемерово, 2007. – 200 с.

2. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федер. закон. – М., 1997.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации. – М., 2002.

Глава 13. Внутренний аудит и адаптация системы управления безопасностью труда

Оценка эффективности управления

Чем выше уровень управления, тем продолжительнее оценочный период. Критериями оценки являются или могут быть принципы, правила организации управления. Для разных уровней управления они должны быть разными.

Оценка деятельности персонала должна производиться по его эффективным и неадекватным действиям, а не по результатам его производственной деятельности за достаточно продолжительный период. Такая оценка будет более оперативной.

На разных уровнях хозяйственного управления эффективность управления персоналом может оцениваться по-разному с использованием своих, присущих этому уровню управления производством показателей. На уровне рабочих мест это число выявленных неадекватных действий работника или рабочей группы за единицу времени, день, неделю, месяц. На уровне руководителя работ – это количество организационных несоответствий, неадекватных действий руководителя работ за контрольное время. Аналогично можно оценивать и деятельность специалиста, то есть числом его неадекватных действий за контрольное время.

Алгоритм адаптации и самоорганизации

Современная деятельность руководителей работ, подразделения и предприятия должна быть ориентирована на анализ состояния подконтрольных объектов и принятие упреждающих решений по созданию условий для эффективного управления промышленной безопасностью и охраной труда (рис. 13.1-13.3).

При этом эффективность их деятельности будет зависеть от умения организовывать управление персоналом и оценивать компетентность работников подконтрольных им объектов в выполнении возложенных на них функций. Поэтому, по современным представлениям, основным объектом их надзора и контроля становится не собственно опасный производственный объект, а работник, эксплуатирующий этот объект, и руководимая ими система управления безопасностью труда, включая и систему производственного контроля.

Предлагается такой алгоритм совершенствования деятельности, как алгоритм самоанализа:

– обследуется производственный объект и обнаруживается нарушение требований и условий технического обслуживания и эксплуатации, но воспринимается все это всего лишь как результат деятельности персонала;

– расследуются и выявляются коренные причины неадекватного поведения исполнителей, но воспринимается все это как результат деятельности руководителя работ или руководителя подразделения либо руководителя предприятия;

– наконец, расследуются и выявляются коренные причины неадекватного поведения руководителя предприятия. Но все

это воспринимается как самоанализ, как результат собственных неадекватных действий всякого, кто проводит такое обследование в плане производственного контроля.



Рис. 13.1. Создание условий эффективного хозяйственного управления безопасностью труда руководителем работ



Рис. 13.2. Создание условий эффективного хозяйственного управления безопасностью труда руководителем подразделения



Рис. 13.3. Создание условий эффективного хозяйственного управления безопасностью труда директором предприятия

Отсюда следует, что как руководителю работ, так и руководителю подразделения и даже директору предприятия причину в тех или иных происшествиях в равной степени следует искать и в себе. Если так понимать любую контрольную работу, то отсюда следует, что предприятие в лице своих руководителей всякий раз будет анализировать рычаги своего воздействия на персонал предприятия и через это совершенствовать систему управления промышленной безопасностью и охраной труда одновременно на всех уровнях управления персоналом.

Направления совершенствования системы управления

Система управления промышленным производством и организационно-правовые документы по управлению персоналом промышленного предприятия характеризуются тем, что их содержание во многом определяется требованиями законодательных и нормативных актов по охране труда и промышленной безопасности. Вместе с тем современное состояние управления промышленными предприятиями и организационно-правовые документы этих предприятий таковы, что многие их положения не соответствуют современным законодательным актам, часто создавая необоснованные препятствия для эффективной хозяйственной деятельности. Отсюда следует, что должна проводиться работа по обновлению организации управления промышленными предприятиями. Причем проводится комплексно, как совместная задача обеспечения и безопасности и эффективности производства с учетом следующих условий и требований:

– в системе хозяйственного управления основными принципами остаются единоначалие и самоорганизация на основе делегирования ответственности. Персональная ответственность руководителя предприятия за состояние охраны труда и промышленной безопасности является основополагающим принципом современного законодательства по охране труда и промышленной безопасности. В обязанность руководителя предприятия входит обеспечивать безопасные и здоровые условия труда независимо от того, предусмотрено ли все необходимое правовыми и нормативными документами по охране труда. Одновременно это требование дает ему право возлагать аналогичные обязанности на руководителей подразделений, руководителей работ и отдельных работников;

– экономическая ответственность за обеспечение охраны труда полностью возлагается на предприятие. Поэтому необходимо, чтобы мероприятия по охране труда и промышленной безопасности одновременно обеспечивали рост экономической эффективности производства;

– нет особых способов стимулирования безопасности труда. Был и остается единый способ стимулирования производительности и качественно выполненной работы, при котором качество работы должно оцениваться по тому, как выполняются требования безопасности, а по результатам такой оценки, при необходимости, должна вестись браковка работ. Ежедневная приемка и браковка работ представляется наиболее действенным способом экономического воздействия в формировании ответственности наемных работников в обеспечении безопасности труда.

Литература

1. Международный стандарт ISO 19011. Рекомендации по аудиту систем менеджмента качества и/или охраны окружающей среды. – Первое издание, 2002-10-01. – М., 2002.

Часть 5. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВОМ, ПЕРСОНАЛОМ, БЕЗОПАСНОСТЬЮ ТРУДА

Повсеместная механизация и автоматизация производства и возросшие темпы производственных процессов, процессов возникновения и развития опасностей обусловили новые требования к системе управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью. Оказалось, что такие понятия, как рационализация, обновление и совершенствование, уже не подходят для решения задач организации управления производственной системой. Темпы изменений внешних и внутренних условий функционирования современных производственных систем настолько возросли, что любое решение по совершенствованию этих систем впоследствии становится неадекватным изменившимся условиям. Все это привело к тому, что потребовалось:

- вести непрерывное наблюдение (мониторинг) за изменениями внешних и внутренних условий функционирования производственных систем;

- ввести в обязанность самой системы управления производством как наблюдения за условиями функционирования, так и приведение системы управления в состояние, адекватное изменившимся условиям.

Сегодня для обеспечения безопасного и эффективного хозяйствования потребовалось иметь принципиально новую систему управления, включить в ее функции новые задачи, существенно изменяющие содержание управления.

Системе управления производством приходится одновременно решать задачи по двум направлениям. С одной стороны, управлять производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, а с другой – постоянно следить и прогнозировать происходящие изменения внутри и вне системы управления и своевременно адаптироваться к изменяющимся условиям. Актуальным становится известный принцип: «если хочешь сохраниться – надо развиваться».

Глава 14. Направления развития системы управления производством, персоналом, безопасностью труда

14.1. Направления развития социального партнерства

Актуальность социального партнерства

Повторим, что обществом управляют три силы: сила власти, сила выгоды и сила мнений. Причем каждая из этих сил тогда действует наиболее эффективно, когда каждая из них дополняется двумя другими, то есть во взаимодействии. Наиболее выраженными носителями этих сил являются соответственно государство, хозяйствующее сообщество и общественность.

В недавнем прошлом промышленные предприятия были государственными. Общественность в лице партийной и профсоюзной организаций обладала многими функциями государственной власти. Все это обеспечивало не только взаимодействие указанных трех сил управления персоналом, производством и безопасностью труда, но и неразрывное их единство.

Сегодня состоялось иное государственное устройство, изменились организационно-правовые условия функционирования предприятий. Предприятия стали частными, а профсоюзы освободились от функций хозяйственного и государственного управления. Государство уже не несет прямой ответственности по экономическим обязательствам предприятий даже по вопросам охраны труда и промышленной безопасности. Таким образом, состоялся развод носителей атрибутов власти, выгоды и общественного мнения. Разобшение состоялось, а необходимость их совместных действий по различным направлениям хозяйственного и общественного управления осталась.

Придерживаясь положений, декларированных в Трудовом кодексе Российской Федерации, рассмотрим возможные направления совместного сотрудничества работников (представителей работников), работодателей (представителей работода-

телей) и органов государственной власти по охране труда, обеспечению промышленной и экологической безопасности.

Цели и задачи социального партнерства

В рассматриваемую тему не входит обсуждение того, что может и должна делать каждая из сторон социального партнерства в части своих функциональных обязанностей. В большей степени это прописано в федеральных, региональных и локальных документах по охране труда и промышленной безопасности. Основная цель любого партнерства, в том числе и социального, является взаимодействие, взаимодействие сторон в интересах успеха целого. В данном случае – в интересах сохранения жизни и здоровья работников, обеспечения приемлемого уровня риска аварий и производственных травм и создания на этой основе условий эффективного функционирования и развития производства на предприятиях.

Эта общая цель применительно к каждому партнеру перерастает в вопрос о том, как поступать и что должен делать каждый из них в интересах успеха партнера в деле охраны труда, обеспечения промышленной безопасности и повышения на этой основе эффективности производства.

Государственное регулирование

Государственное управление охраной труда и промышленной безопасностью, например, на региональном уровне осуществляется различными структурами власти. В Кемеровской области это, прежде всего, Администрация области. Кроме того, есть территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в лице Гострудинспекции, Ростехнадзора, Роспотребнадзора и др. с их территориальными отделами, в обязанности которых входят функции государственного регулирования охраны труда, промышленной и экологической безопасности.

Деятельность каждого из упомянутых структурных подразделений государственного управления характеризуется своими особенностями и своими возможностями в социальном партнерстве. Для примера рассмотрим возможные направления деятельности Управления Ростехнадзора по Кемеровской области и его территориальных отделов в плане социального партнерства.

В плане социального партнерства позиция органов государственного регулирования определена:

- Президентом Российской Федерации в его ежегодном послании в 2001 году;

- «Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 года № 1163-р;

- Приказом Начальника Госгортехнадзора России от 09 сентября 2003 года № 181 «О мероприятиях в связи с принятием Правительством Российской Федерации Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)».

Эта позиция сводится к следующему:

- отказ от некоторых функций государственного регулирования в определенных сферах экономической и общественной жизни;

- устранение излишнего административного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, негативно влияющего на предпринимательский климат;

- введение процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику, а также процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер с возможным отказом по ее результатам от государственного вмешательства;

- усиление ответственности хозяйствующих субъектов за несоответствие обязательных требований к продукции и процессам производства.

Политика государственного регулирования охраны труда, промышленной и экологической безопасности сводится:

1. К созданию для хозяйствующих субъектов условий безопасного и эффективного управления производством путем:

- мотивации хозяйствующих субъектов на достижение приемлемого уровня риска аварий, производственных травм и производственно обусловленных заболеваний, на ежегодное их снижение на подконтрольных им объектах;

- содействия в обновлении организационно-правовых и нормативно-методических (локальных) документов подкон-

трольных организаций и доведении на этой основе юридической ответственности за охрану труда и обеспечение промышленной и экологической безопасности до рабочего персонала;

- содействия созданию сети специализированных организаций, оказывающих услуги по охране труда и обеспечению промышленной и экологической безопасности;

- сокращения состава и содержания обязательной документации и отчетности организаций по вопросам охраны труда, промышленной и экологической безопасности.

2. К облегчению бремени государственного регулирования (надзора и контроля) в области охраны труда, промышленной и экологической безопасности путем:

- освобождения от обязанностей по участию в решении ряда хозяйственных задач, с возложением всей полноты ответственности за их решение на хозяйствующие субъекты;

- освобождения от задач нормотворчества по вопросам охраны труда, промышленной и экологической безопасности с передачей этой деятельности специализированным организациям, работающим на договорной основе;

- освобождения от задач производственного контроля;

- сосредоточения надзора за состоянием систем управления охраной труда, промышленной и экологической безопасностью в подконтрольных организациях.

Как первое, так и второе направление государственной политики, казалось бы, всецело ориентировано на внутреннее обновление, на реформирование деятельности региональной системы Ростехнадзора, однако успешная реализация указанных задач может происходить только при адекватных изменениях:

- в системе управления охраной труда, промышленной и экологической безопасностью в подконтрольных организациях;

- в деятельности специализированных организаций, оказывающих услуги промышленным предприятиям по охране труда, промышленной и экологической безопасности;

- в отношении органов государственного управления и общественных организаций к взаимосвязанным вопросам трудовой дисциплины и безопасности труда.

Таким образом, совершенствование и развитие системы государственного регулирования и надзора должно проводиться

одновременно и согласованно с совершенствованием и развитием системы хозяйственного и общественного управления охраной труда, промышленной и экологической безопасностью в подконтрольных организациях. Рассмотрим возможные направления такого совершенствования и развития.

Хозяйственное управление

Наиболее общей целевой установкой для любой системы хозяйственного управления является устойчиво безопасное и устойчиво эффективное развитие производственной деятельности. Для обеспечения такой установки в условиях, когда происходят постоянные изменения в технике, технологии и условиях хозяйствования, система управления должна постоянно обновляться, совершенствоваться.

Когда мы говорим о возможных направлениях совершенствования и развития, то прежде всего подразумеваем приоритетные направления, первоочередные задачи. Современное состояние систем хозяйственного управления предприятиями таково, что в плане их совершенствования и развития приоритетными направлениями для большинства предприятий являются:

- обеспечение пропорционального развития производственных процессов с одновременным отказом от разделения производственных операций на основные и вспомогательные;
- организация и мотивация взаимодействия структурных подразделений и отдельных работников компании и предприятий в интересах успеха целого (звена, бригады, участка, службы, предприятия, компании);
- доведение персональной ответственности за охрану труда, промышленной и экологической безопасности до каждого работника, в том числе до работников рабочей профессии;
- обеспечение соответствия компетентности персонала занимаемому рабочему месту;
- вовлечение всего персонала предприятия в постоянное улучшение безопасности и эффективности производства.

Каждое из указанных направлений совершенствования системы хозяйственного управления по трудности решения является самостоятельной проблемой. Общее для них лишь то, что для них, во-первых, нет общего решения, во-вторых, для каждого предприятия при этом требуется свой индивидуальный под-

ход с учетом своих особенностей. Вместе с тем положение не безнадежное, а всего лишь предъявляет определенные требования к организации и методам решения таких проблем:

1. В организационном плане рациональное решение с меньшими усилиями и в более короткие сроки по каждой указанной проблеме может быть найдено только при совместной работе специалистов от науки, производства, горнотехнической и трудовой инспекции. При этом такая работа должна проводиться в каждой компании, на каждом предприятии как повседневная, постоянная работа по совершенствованию управления персоналом, производством, охраной труда, промышленной и экологической безопасностью с вовлечением в этот процесс как можно большего числа работников организации.

2. В методическом плане организация управления персоналом, производством, в том числе охраной труда, промышленной и экологической безопасностью, предполагает пользование известными принципами, наиболее общими правилами рациональной организации. Однако при этом надо иметь в виду и учитывать, что каждому правилу соответствуют свои рациональные условия использования. Поэтому, приступая к совершенствованию и развитию системы управления персоналом, производством, охраной труда, промышленной и экологической безопасностью, мало знать такие правила, надо еще владеть навыками рационального их использования.

Общественное управление

Успешное совершенствование системы хозяйственного управления персоналом, производством, в том числе охраной труда, промышленной и экологической безопасностью, становится возможным только при позитивном отношении к этому всего наемного персонала организации. В формировании такого отношения большая роль должна отводиться общественным организациям, в частности профсоюзу.

Основным направлением деятельности профсоюзной организации по воспитанию безопасного поведения и безопасного ведения работ является широкое участие общественности:

– в обсуждении и совершенствовании инструкций по охране труда по видам работ;

- обсуждении и совершенствовании иных локальных организационных и правовых документов предприятия;
- работе комиссий по охране труда, производственного контроля, расследованиях несчастных случаев, совершенствовании системы управления персоналом, производством, в том числе охраной труда, промышленной и экологической безопасностью.

Другим, не менее важным направлением в деятельности профсоюзной организации в плане социального партнерства является создание конструктивных производственных отношений между предпринимателем и его наемными работниками. В организации таких отношений нельзя не учитывать современные реалии. Современное партнерство между предпринимателем и его наемным работником характеризуется своими особенностями. Например, безопасность труда наемного работника зависит не только от предпринимателя, а во многом и от самого наемного работника. Поэтому предприниматель не может и не должен нести всю полноту ответственности за безопасность труда своих наемных работников. Каждый из них должен нести свою меру ответственности, определенную Трудовым кодексом.

14.2. Направления развития структуры системы хозяйственного управления

Современное движение по совершенствованию систем хозяйственного управления характеризуется структурными ее преобразованиями. Меняется статус предприятия (шахты, разрезы, фабрики, автобазы). Предприятия становятся филиалами компании, а то и просто производственными подразделениями. Так, постепенно отдельные предприятия фактически превращаются в производственные подразделения, которые уже и не предприятия, но и не производственные участки в былом их понимании. Отсюда возникают неопределенности в части установления полномочий отдельным руководителям компаний, филиалов, их подразделений, в части определения состава и содержания выполняемых ими функций и возложения на них адекватной

меры ответственности. Вместе с тем возникает вопрос: ради чего все это делается, какой смысл во всех этих преобразованиях?

Мотивы преобразований

В условиях функционирования промышленного производства произошли разительные перемены. Вслед за ними должны происходить адекватные изменения и в системе управления производством. Происходит и это. Однако совершенствование системы управления производством многими понимается как совершенствование ее структуры, и с этого чаще начинают, хотя совершенствование структуры всего лишь следствие других побудительных мотивов, объективность которых выражена следующим.

Развитие техники и технологии промышленного производства привело:

- к интенсификации и концентрации производства, к значительному сокращению числа производственных подразделений и упрощению структуры системы управления предприятиями;

- к более быстрой сменяемости внешних и внутренних условий управления производством и, как следствие этого, к снижению информированности высшего руководства компании о реальной производственной ситуации.

Стремление к более полному владению производственной ситуацией ведет к концентрации власти на верхних уровнях управления. Однако при сложившейся сложной многоуровневой системе управления производством сосредоточение власти на верхнем ее эшелоне само по себе мало что меняет. Если ничего не менять в структурном плане, то неизбежно теряется необходимая информация и возможность оперативно влиять на быстро меняющуюся производственную ситуацию. Чтобы как-то избежать этого, обычно стремятся сократить число уровней управления, то есть изменить структуру системы управления.

Направления обновления

Как показывает современный опыт, обновление системы хозяйственного управления обычно ведется путем укрупнения структурных подразделений и упрощения на этой основе структуры системы управления компанией.

Метод укрупнения подразделений сам по себе прост, но обновление системы хозяйственного управления на этом не за-

вершается. Структурные преобразования в системе хозяйственного управления неизбежно сталкиваются с необходимостью решения ряда сопутствующих задач.

Первым вопросом, связанным со структурными преобразованиями, становится вопрос об определении обновленного состава решаемых задач для каждого уровня управления производством и разделении полномочий между уровнями управления и управляющими субъектами.

Другим, не менее важным является вопрос обновления хозяйственных механизмов формирования и согласования интересов управляющих субъектов, руководителей и специалистов каждого уровня управления.

Третьим, с учетом всего этого, является весьма трудоемкий вопрос об обновлении всего пакета организационно-правовых (локальных) документов организации в целом, сверху до самого низа. Причем все это надо делать на уровне современных требований, например, пригодными в последующем для получения сертификата по охране труда.

Позитив укрупнения

Позитив укрупнения производственных и иных подразделений проявляется многопланово и выражается в повышении устойчивости и эффективности производства:

– в укрупненных подразделениях возрастает фронт работ и у руководителя подразделения возникает большая возможность маневра в организации труда и более рационального использования рабочего времени персонала;

– в крупных подразделениях трудовая деятельность персонала становится более содержательной, возникает большая возможность организации освоения и совмещения смежных профессий и большее взаимодействие персонала в интересах успеха целого;

– снижается возможность формирования корпоративных интересов в малых и узкоспециализированных подразделениях, которые часто не совпадают с интересами организации.

Возможные негативные проявления

Так не бывает, чтобы то или иное мероприятие по реорганизации управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, привносило

только хорошее. Наряду со стремлением получения позитива преобразований всегда надо опасаться сопутствующих негативных последствий. Так и здесь.

Во-первых, люди никогда не готовы к преобразованиям. Любые преобразования выбивают их из колеи привычного и вызывают тревогу своей неопределенностью и пониманием, что и «дорога в ад вымощена благими намерениями...».

Во-вторых, структурные преобразования сопровождаются перераспределением власти, а для многих и потерей былой роли в системе управления.

Все это плохо работает на интересы обновления системы управления, скорее может стать и часто становится мотивом противостояния. Но все это для организации дело внутреннее и оттого поправимое терпеливой разъяснительной и воспитательной работой, которая непременно нужна. Сложнее с возникающими трудностями внешнего характера. Например, сложившаяся система нормативных правовых документов по охране труда и промышленной безопасности формировалась применительно к предприятиям, к их руководителям исходя из условия, что это самостоятельные организации. И если сегодня, например, шахта и разрез становятся структурными подразделениями филиалов, фактически превращаются в производственные подразделения, которые уже и не предприятия, но и не производственные участки в былом их понимании, то возникают многие вопросы. Например, кто он теперь – директор или главный инженер шахты и разреза, какие у него полномочия и ответственность и как понимать те требования к директору и главному инженеру шахты и разреза, которые продолжают быть в нормативных документах по охране труда и промышленной безопасности? Возникают неопределенности не только в части разделения полномочий, но и в части определения состава и содержания задач, решаемых на разных уровнях хозяйственного управления производством.

Из опыта обновления

1. Понимание всего этого делает необходимым преобразования в системе управления проводить постепенно, поэтапно. Так и делается. Вначале самостоятельные предприятия перешли в статус филиала, а теперь и компания выступает в роли органи-

зации. Чего обычно не хватает, так это убедительных действий администрации, подтверждающих, что все это делается в интересах устойчиво безопасного и эффективного функционирования и развития производства, той основы, на которой строится настоящее и будущее повышения благосостояния всего персонала организации.

2. Корпоративные и личные интересы отдельных работников нередко приводят к половинчатым решениям. Примером тому служит нежелание технических руководителей филиалов компании взять на себя всю полноту ответственности за своевременное и качественное обеспечение производственных подразделений филиала всей документацией производственно-технического назначения и за вытекающие из этого меры ответственности за безопасность труда.

В результате на уровне управления производственным подразделением филиала делаются попытки сохранить должность главного инженера с его техническими службами (технологами, маркшейдерами, геологами и т.д.), а на уровне управления филиалом возникают главные специалисты (механики, маркшейдеры, геологи и др.) с неопределенной ролью надзора. Возникает вопрос: что им контролировать, если ни за что не несут ответственности, если вся ответственность остается на руководителях и специалистах предприятий? Тогда мало сказать, что теряется смысл самих преобразований. В системе управления возникает дефект. Закладывается источник конфликтов из-за нарушения баланса между правами и ответственностью у директора и главного инженера предприятия.

Поскольку директор филиала приобретает былую роль руководителя предприятия, то и технический директор филиала должен взять на себя былую роль главного инженера предприятия, то есть утверждать и нести ответственность за состояние всей организационно-технической документации в филиале. Для этого у него должна быть своя, непосредственно ему подчиненная техническая служба, образованная путем объединения технических служб бывших предприятий.

Вся организационно-техническая документация, необходимая для производственных подразделений филиала, должна поступать к ним из аппарата управления филиалом.

3. Роль аппарата управления производственным подразделением филиала, например, шахтой или разрезом, должна сводиться к работе с персоналом по безопасному выполнению производственной программы, представленной аппаратом управления филиалом. Поэтому аппарат управления производственным подразделением филиала, шахты или разреза, должен состоять преимущественно из производственных, энергомеханических и хозяйственных служб.

14.3. Направления реформирования производственного контроля

Совершенствование системы производственного контроля ведется как совершенствование составной части системы управления охраной труда и промышленной безопасностью, как совершенствование составной части системы управления производством. Правовой базой такого совершенствования является «Положение о системе производственного контроля предприятия», но не только. Дело в том, что обновление системы управления производственным контролем должно найти отражение и в иных локальных документах предприятия. Поэтому совершенствование системы производственного контроля нужно воспринимать полномасштабным совершенствованием системы управления персоналом, производством, охраной труда и промышленной безопасностью.

Работа по обновлению организации управления персоналом предприятий, производством должна вестись комплексно, как совместная задача обеспечения безопасности и эффективности производства.

Требования рациональности

Задачей системы производственного контроля является:

– воспитание исполнительской дисциплины персонала в части выполнения возложенных на него производственных функций;

- воспитание инициативы персонала по обеспечению безопасности и эффективности производства на подконтрольных им объектах и по предприятию в целом;
- воспитание стремления персонала к взаимодействию в интересах успеха в целом;
- воспитание стремления персонала к заблаговременному обнаружению и предотвращению назревающей опасности жизни и здоровью людей и имуществу предприятия;
- заблаговременное обнаружение и предотвращение назревающей опасности жизни и здоровью людей и имуществу предприятия;
- обеспечение на этой основе надежности персонала, надежности, безопасности и эффективности производственной системы.

Положение о системе производственного контроля

Современное развитие производственного контроля определяется требованиями, изложенными в «Правилах организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте». Вместе с тем в содержательном плане и по форме представления организация производственного контроля может и должна следовать следующим нововведениям:

1. Требования, изложенные в «Правилах организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» должны входить не в один документ («Положение о производственном контроле...»), а в три: в собственно «Положение о производственном контроле...», в «Положение о службе охраны труда и промышленной безопасности...» и в должностную инструкцию ответственного по охране труда и промышленной безопасности. Тогда все оказывается на своем месте наиболее естественно.

2. В «Положении о производственном контроле...» должны быть выделены следующие виды производственного контроля:

- плановый производственный контроль, осуществляемый специалистами на основании требований нормативных документов;

– оперативный производственный контроль, выполняемый персоналом производственной службы и производственных подразделений, включая работниками рабочих профессий, в рамках системы оперативного управления производством;

– оперативный производственный контроль, выполняемый многофункциональной автоматизированной системой и системой диспетчерского оперативного контроля и управления;

– производственный контроль, осуществляемый службой охраны труда и промышленной безопасности, в части контроля компетентности и исполнительности по плановому и оперативному контролю работников предприятия;

– производственный контроль, осуществляемый уполномоченными профсоюзного комитета.

3. Во всех документах должна проводиться идея обеспечения высокой трудовой дисциплины путем доведения ответственности за безопасность труда – начиная с руководителя предприятия и заканчивая каждым работником. На это работают введенные в систему документов положения, позволяющие различать ответственность производственной службы, ответственность технической службы, ответственность руководителей работ, ответственность исполнителей.

Таким образом, выполняется разделение ответственности. На это направлены используемые в документах принципы единоначалия, когда приостанавливать работы имеют право только руководители работ, и то только на подконтрольных им объектах. Специалисты таким правом уже не обладают, они только вносят подобные предложения. На это должна быть направлена система ежесменной приемки и браковки работ, в том числе работ по обеспечению безопасности труда, которая, к сожалению, многими незаслуженно забыта.

Основные направления развития управления производством в части производственного контроля должны найти отражение в системе обновленных организационно-правовых документов предприятия:

– в положении о нарядной системе, положении о производственном контроле, положении о производственной службе, положении о приемке и браковке работ и др.;

– в должностных инструкциях руководителей предприятия, руководителей подразделений предприятия, руководителей работ и работников отдельных профессий;

– в инструкциях по охране труда для работников рабочих профессий по видам работ, паспортах и иных документах производственно-технического значения.

Из изложенного следует, что для организации и совершенствования системы производственного контроля мало составить даже хорошее положение о системе производственного контроля, вполне удовлетворительно соответствующее изменившимся условиям хозяйствования и организации федерального надзора промышленной безопасности. Необходимо существенно обновить практически всю систему организационно-правовых (локальных) документов промышленного предприятия, приведя ее в соответствие новым требованиям организации производственного контроля, новым требованиям организации системы управления промышленной безопасностью опасных производственных объектов. При этом во главу такого обновления локальных документов предприятия поставить цель возложения адекватной меры персональной ответственности за охрану труда и обеспечение промышленной безопасности на весь персонал, доведя ее до непосредственных исполнителей работ, до рабочих.

Положение о системе производственного контроля определяет прежде всего организацию взаимодействия структурных элементов системы производственного контроля, с учетом того, что требования производственного контроля к персоналу изложены в их должностных инструкциях и инструкциях по охране труда, а к техническим средствам системы производственного контроля – в их руководствах по эксплуатации и обслуживанию.

Положение о нарядной системе

Нарядная система, по сути, уже давно работает преимущественно как оперативная система управления по отклонениям от нормального планового режима, то есть как оперативная система управления нештатными ситуациями. В упомянутом документе должно быть дано лишь описание основных положений такой системы. Если и необходима какая-то новизна, так это введение принципов делегирования ответственности и отказ от

привычных согласований, препятствующих возложению персональной ответственности. Из всех согласований необходимо оставлять только вопросы взаимодействия и тем заострять внимание на взаимодействии как структурных подразделений, так и отдельных рабочих групп и работников.

Следует признать, что сложившаяся нарядная система – продукт командной системы хозяйствования, где самостоятельность производственного участка, его начальника и горных мастеров в разработке и принятии решений занижена. Вместе с тем развитие техники и технологии горного производства сопровождается ускорением производственных процессов. Это делает необходимым усиление элементов самоуправления на уровне производственных коллективов и нерациональным дальнейшее использование сложившейся нарядной системы в ее неизменном виде, фактически являющейся инструментом ежедневного контроля со стороны аппарата управления предприятием за деятельностью начальников участков и мастеров. Нарядная система в сложившемся виде не только позволяет, но и вынуждает администрацию предприятия постоянно вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность подразделения, что противоречит принципу разумного управления сложными системами, основанному на принципах делегирования ответственности. В соответствии с принципами делегирования ответственности любая вышестоящая организация не вправе произвольно вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность работников своего подразделения.

Таким образом, существующая нарядная система уже не отвечает современному состоянию техники и технологии ведения работ, современной организации труда и организационно-правовым формам управления предприятием. Вместе с тем нельзя отрицать ее необходимость. Нельзя забывать, что нарядная система как форма оперативного диспетчерского управления несет в себе большую функциональную нагрузку как хозяйственный механизм координации безопасного и эффективного взаимодействия структурных подразделений, как механизм управления нештатными ситуациями, включая управление работами по ликвидации аварий. Теперь о том, какой должна быть нарядная система.

Во-первых, нарядная система – это один из способов централизованного управления одновременно несколькими производственными участками, производственными объектами. В основе такого управления, безусловно, лежит стремление к обеспечению плановых производственных заданий, но в плане безопасности, как и эффективности производства, централизованное управление является гарантом координации рационального взаимодействия различных управляемых объектов. Координация – первое необходимое условие устойчивой, безопасной и эффективной деятельности сложных производств. На предприятиях в стратегическом плане это достигается централизованным планированием в форме планов развития работ, централизованной разработкой проектов, а в оперативном плане – ведением нарядной системы.

Во-вторых, нарядная система – это способ повседневного обеспечения исполнительской дисциплины, способ обеспечения ответственности, это система оперативного производственного контроля.

В-третьих, нарядная система, совместно с диспетчерской, образует систему непрерывного слежения за постоянно меняющейся ситуацией на предприятии, во многих случаях позволяет предвидеть и предотвратить назревающие опасности.

К нарядной системе у многих могло сформироваться негативное отношение. Причиной тому является то, что нарядная система многими воспринимается как чрезмерная регламентация деятельности исполнителей. Например, дело доходит до требований, запрещающих исполнителю выполнять какие-либо работы, не предусмотренные нарядом. Это требование понятно и оправданно по отношению к неквалифицированному работнику, который часто не ведает, что делает, а квалифицированного оно, безусловно, раздражает.

Из изложенного следует, что в нарядной системе основное внимание должно обращаться на вопросы согласования действий относительно обособленных рабочих групп и отдельных работников. В этом главное ее предназначение. Все остальное, то есть все то, чем занимаются эти рабочие группы и отдельные работники, определено технологическими проектами, паспортами, схемами, мероприятиями, инструкциями, руководствами,

правилами, то есть всей технической документацией, рассчитанной на нормальное и аварийное состояние работ. В наряд-путевке нет нужды в записях, повторяющих содержание этих документов, нет нужды в записях заданий по объемам работ. Для этого есть производственно-техническая документация и производственная программа.

В книгу нарядов следует записывать только то, что представляет нештатную ситуацию. Это дополнительные, не входящие в производственную программу работы указания по согласованию взаимодействия, то есть все то, что выходит за рамки обычного. Наряд-путевку можно и не иметь, многие уже давно обходятся без нее. Для доведения нештатных указаний до исполнителей достаточно обходиться книгой нарядов.

Положение о приемке и браковке работ

Любая работа, выполненная с нарушением предписанных условий и требований, включая и требования по охране труда, не может считаться выполненной качественно. Любая работа, не выполненная качественно, считается браком. Как говорилось ранее, полный брак по вине работника оплате не подлежит. Частичный брак по вине работника оплачивается в зависимости от степени годности продукции по сниженным расценкам.

Браковка работ стала забываться постепенно и с давних пор. Это вовсе не результат былой перестройки и современной реструктуризации. С развитием механизации работ, с возникновением комплексных бригад, с переходом от ежесменных замеров выполненных объемов работ к месячному замеру, и все это на фоне былых надежд на коллективную ответственность, браковка работ как-то легко стала уходить в тень. Многими это стало восприниматься как облегчение в их работе, причем не только мастерами, но и работниками экономических служб в аппарате управления предприятиями. Ежесменный учет и браковка стали подменяться замером и приемкой месячного объема работ. Однако в горном и в строительном деле возникают большие объемы скрытых работ, качество которых по истечении определенного времени невозможно проконтролировать. Поэтому ежесменный контроль качества выполненных работ и браковка в горном и строительном деле остаются актуальными.

Сегодня, при сложившейся системе учета, для работников экономических служб предприятия ежемесячный учет и браковка сразу будут восприниматься дополнительной работой за ту же оплату их труда. Чтобы избежать этого, надо предусмотреть ряд мер.

Во-первых, дело надо представить так, что браковка – не личная инициатива, а обязанность мастера, исполнение которой контролируется администрацией предприятия и, как всякое неисполнение, наказывается. В моральном плане это воспринимается так: поступи он иначе – пострадает за тебя. Если ты пострадешь, то за себя, сам виноват, а если он – за тебя, что является несправедливостью.

Во-вторых, мастер должен быть свободен от ответственности за объемы работ. Его прямой обязанностью должен стать надзор за качеством работ, включая в это понятие и надзор за безопасным ведением работ. Таким образом, у мастера отпадет интерес скрывать брак, который, по нынешним порядкам, он вправе принимать своим.

В-третьих, в любом случае может и должна браковаться не работа бригады и звена безлично, а работа конкретного исполнителя. Тогда брак любого работника не будет виной для всех остальных работников звена, бригады.

В-четвертых, браковку следует учитывать не как объем выполненной работы, не как количество заработанных денег, а как количество непроизводительного проработанного времени. Например, если по вине работника бракуется 50 % выполненной работы, то к учету берется 50 % проработанного им за смену времени. Например, если смена длится 6 часов, то учитываются 3 часа работы. Такой подход к учету браковки не ущемляет интересов остальных членов бригады, звена.

Таким образом, можно выделить четыре правила браковки. Но одного этого мало. Одно дело выявить брак и совсем другое – довести его до решения руководителя предприятия в форме дисциплинарного взыскания, в форме приказа. Необходимо, чтобы все это не представляло для мастера особого труда, чтобы все это свелось к передаче рапорта о браковке, который он заполнил непосредственно на рабочих местах в процессе браковки. Для этого извещение о браковке может и должно быть

представлено в виде стандартного бланка, на котором достаточно написать фамилию, имя и отчество «бракодела», его табельный номер. Если это возможно, то необходимо указать суть брака, количество удерживаемых без оплаты рабочих часов, подпись мастера или иного должностного лица, так как браковать работу может и начальник участка, и главный инженер, и директор. Надо полагать, что браковать могут только прямые начальники производственной службы. Специалисты иных служб этого делать не вправе. Они могут лишь делать представления, то есть предложения на этот счет.

На основе такого рапорта производственная служба не позже другого дня должна вынести решение. Пострадавший в течение месяца вправе опротестовать любое такое решение в комиссию по трудовым спорам и даже в суд. Это обстоятельство заставит мастера браковку вести доказательно, в присутствии самого работника, его звеньевоего или бригадира или иного любого лица.

Инструкции по охране труда

Инструкция по охране труда как нормативный документ характеризуется многолетней историей своего становления и развития. Производственная практика последних лет выдвигает новые требования к инструкции по охране труда, как по форме, так и по содержанию.

Прежде инструкции по охране труда представлялись исключительно как инструкции по охране труда работников рабочих профессий. Однако с выходом Постановления Минтруда России от 17 декабря 2002 года № 80 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке государственных нормативных требований охраны труда» стало возможным составление инструкций по охране труда и по видам работ.

Необходимость в инструкциях по видам работ была вызвана тем, что одни и те же работы в комплексных бригадах могли и стали выполняться работниками разных профессий, как в качестве освоения ими смежных профессий, так и по организации, существующему регламенту ведения работ. При этом оказалось, что инструкциями по видам работ может пользоваться работник любой профессии или должности, то есть всякий, кто выполняет эту работу.

Кроме того, упомянутые «Методические рекомендации...» определили порядок изложения самой инструкции по охране труда, то есть рекомендовали включать в нее следующие разделы:

1. Общие требования охраны труда.
2. Требования охраны труда перед началом работы.
3. Требования охраны труда во время работы.
4. Требования охраны труда в аварийной ситуации.
5. Требования охраны труда по окончании работы.

При этом в «Методических рекомендациях...» сделано весьма важное замечание, что при необходимости в инструкцию по охране труда можно включать другие разделы.

Требования к безопасной организации работ

Вместе с тем как прежде, так и до настоящего времени сохраняется неизменным формальный подход к указанным инструкциям как к нормативным документам, предназначенным исключительно для охраны труда и только. Вызвано это тем, что контроль наличия и соответствия содержания этих документов требованиям указанных «Методических рекомендаций...» осуществляется органами государственного надзора охраны труда. Однако изложение требований по охране труда во всех разделах инструкции, кроме раздела «Общие положения», оказывается, невозможно осуществить иначе, как путем описания:

- порядка приема и передачи смены;
- порядка подготовки рабочего места;
- порядка безопасного ведения работ;
- порядка поведения в аварийной ситуации.

Таким образом, требования к безопасной технологии ведения работ выражаются требованиями к порядку их осуществления.

Такой порядок определяется организацией труда. Получается, что в основе охраны труда лежит ее организация. Хорошая инструкция по охране труда, по сути, определяет рациональную, то есть безопасную, и, естественно, производительную организацию труда. Если так, то инструкцию, традиционно называемую инструкцией по охране труда, правильнее будет и следует назвать: «Инструкция по организации и охране труда...». Это позволит не только правильно понимать ее предназначение, но и

поможет и составителям, и инспекции точнее оценивать их качество.

Действенность инструкций

Если истинным назначением инструкции является изложение требований к порядку, то есть к организации безопасного и производительного труда, то содержание инструкции необходимо дополнить двумя разделами, определяющими права и ответственность исполнителей. Такое требование к составлению указанной инструкции исходит из того, что любая организация любой деятельности, если мы хотим, чтоб она была действенной, должна предусматривать полномочия исполнителей и подкрепляться адекватной мотивацией.

Если понимать назначение и содержание рассматриваемой инструкции как «Инструкции по организации и охране труда...», то ее содержание должно включать следующие разделы:

1. Общие требования по организации и охране труда.
2. Требования по организации и охране труда перед началом и в начале работы.
3. Требования по организации и охране труда во время работы.
4. Требования по организации и охране труда в аварийной ситуации.
5. Требования по организации и охране труда по окончании и после работы.
6. Права по организации и охране труда.
7. Ответственность за организацию и охрану труда.

Таким образом, возникает новое, более содержательное представление об известном нормативном документе предприятия. Это уже не только нормативный документ по охране труда, это еще и организационно-правовой (локальный) документ организации, определяющий обязанности (требования), права и ответственность любого работника, кто по долгу службы или по своей воле, исходя из своего понимания необходимости, вовлекается в выполнение той или иной работы.

Нет, это не должностная инструкция и даже не ее аналог. Здесь требования к компетенции и правомочия работника определяются не занимаемым им рабочим местом в структуре

управления производством, а той работой, которую он выполняет в тот или иной момент рабочего времени.

Поясним это на таком нередко возникающем примере. Горный мастер при организации выполнения наряда, например, доставки того или иного оборудования обнаруживает, что по расстановке имеющаяся численность рабочей группы недостаточна, и принимает решение встать за управление лебедкой. Возникает вопрос: каким локальным документом он должен руководствоваться при управлении лебедкой – своей должностной инструкцией или инструкцией по организации и охране труда при управлении и обслуживании лебедки или и той и другой одновременно?

Ответ, безусловно, должен быть простым: своей должностной инструкцией и инструкцией по организации и охране труда. Нет, не инструкцией по охране труда машиниста машин и механизмов, а инструкцией по организации и охране труда при управлении лебедкой, что не одно и то же. Получается, что любой работник в любой момент своей деятельности, кроме всего прочего, должен руководствоваться требованиями к той деятельности, которой занимается, которую выполняет, независимо от того, по поручению или по своей воле он это делает и кто он по должности или по профессии. Поэтому при составлении как должностной инструкции, так и инструкции по организации и охране труда необходимо в первую очередь руководствоваться деятельностью, составом работ, а не собственно рабочим местом, профессией работника.

Представление известной инструкции по охране труда в новом ее качестве как инструкции по организации и охране труда, как организационно-правового документа, определяющего требования к обязанностям, компетенции и правомочия к любому, кто вовлекается в выполнение той или иной работы, позволяет решать другую весьма важную проблему. Это проблема возложения ответственности по охране труда на работников, преимущественно работников рабочей профессии. Новое представление известной инструкции позволяет документировать и полномочия и ответственность работника, соотносясь с конкретной его деятельностью.

Инструкции для рабочих групп

Другой существенной новацией в разработке инструкций по организации и охране труда является то, что подобные инструкции стали составляться не только для работников отдельных профессий и не только по отдельным видам работ. Инструкции по организации и охране труда стали составляться в целом для отдельных рабочих групп, занятых одной совместной деятельностью, например, управлением и обслуживанием локомотива, управлением и обслуживанием экскаватора и т.п.

Необходимость в таких инструкциях и рациональность таких инструкций обусловлены тем обстоятельством, что как в организации труда малой рабочей группы, так и в обеспечении их безопасности определяющую роль играет их взаимодействие в процессе их трудовой деятельности. Выразить требования к порядку безопасного взаимодействия работников при совместной их работе в инструкциях, составленных для каждого работника в отдельности, затруднительно и нередко практически невозможно.

Выводы

1. Для всех, кто сколько-нибудь озабочен состоянием дел на промышленных предприятиях, стало ясно, что положение с безопасностью и эффективностью производства усугубляется неудовлетворительной дисциплиной труда, а основная причина низкой дисциплины труда заключается в том, что непосредственные исполнители, то есть работники рабочих профессий, фактически освобождены от ответственности за безопасность труда. Менее очевиден и для многих как бы остается в тени факт, что дисциплина труда характеризует и отражает качество работы инженерно-технического персонала предприятий, то есть уровень его надзорной работы, а еще точнее – умение руководителя предприятия организовать управление персоналом предприятия.

2. Организация эффективного управления персоналом предприятия начинается с разработки хозяйственного механизма, выраженного в форме структуры системы управления персоналом, и организационно-правовых документов (устава, положений, должностных инструкций, правил, инструкций по охране труда и т.п.) предприятия. Однако при разработке хозяй-

ственного механизма организации управления персоналом предприятия очень важно понимать, что основная причина того, что рабочие до сих пор остаются вне правовой ответственности за безопасность труда, заключается в том, что во всей системе управления предприятием продолжает действовать устаревший авторитарный принцип управления. В соответствии с этим принципом подчиненный имеет право делать только то, что указал ему его руководитель. Потому и получается, что руководитель несет всю полноту ответственности за действия своего подчиненного. Сегодня большие и малые руководители государственного и хозяйственного управления должны понимать следующее:

- решение проблемы безопасности и эффективности производства невозможно без обновления организационно-правовых документов, в том числе и без обновления нормативно-правовых документов по охране труда и промышленной безопасности, так как на промышленных предприятиях вопросы безопасности труда во многом определяют технику, технологию и организацию производства, а в целом и хозяйственный (правовой) механизм управления производством;

- проблема дисциплины труда может и должна решаться путем постепенного обновления организационно-правовых документов, в том числе и нормативно-правовых документов по охране труда и промышленной безопасности, путем замещения принципов авторитарного управления принципами управления делегированием ответственности. Тогда каждый работник будет наделен определенным кругом обязанностей, соответствующими полномочиями для самостоятельного исполнения этих обязанностей и персональной ответственностью за свои действия;

- законодательная база Российской Федерации, необходимая для решения проблемы безопасности труда, состоялась достаточно удовлетворительно. Вся острота проблемы нормативно-правового обеспечения охраны труда сосредоточена на уровне отраслевых нормативно-правовых документов и на уровне организационно-правовых документов предприятий.

3. Обновление системы управления персоналом предприятий, нормативно-правовых документов по охране труда и промышленной безопасности применительно к изменившемуся гос-

ударственному устройству и к новым организационно-правовым формам управления предприятиями представляет серьезную методическую проблему, не имеющую для отечественной практики удовлетворительных аналогов. В плане решения этой проблемы необходимо:

- иметь систематизированное представление о полномочиях государственного и хозяйственного управления охраной труда;

- учитывать особенности управления персоналом предприятий с использованием принципов делегирования ответственности;

- понимать отличительные особенности и основные признаки локальных нормативно-правовых и справочно-методических документов предприятий по охране труда и промышленной безопасности.

4. Из опыта разработки систем управления персоналом промышленных предприятий, из опыта разработки нормативно-правовых документов по охране труда и промышленной безопасности складываются предложения практического порядка. Кто готов взять на себя смелость выполнить работу по обновлению или созданию того или иного нормативно-правового документа по охране труда и промышленной безопасности, безусловно, должен обладать опытом организации и управления производством, опытом организации и управления персоналом, но одного этого недостаточно. Современная действительность, а еще больше будущее характеризуются состоявшимися и предстоящими изменениями правового поля, правосознания и правовой культуры, принципов управления персоналом, принципов обучения и повышения квалификации, принципов организации труда, техники и технологии производства и обеспечения безопасности труда. Все это необходимо знать, а еще более – осознавать, в каком направлении происходят изменения. Если вновь созданная система или обновленный документ не отражают всего этого, то их польза сомнительна. Любая система, любой документ должны обладать тремя свойствами: полезностью, осуществимостью и приемлемостью.

5. Создание или обновление системы управления персоналом и нормативно-правового документа такой системы всегда

было делом тонким, и одного желания здесь далеко не достаточно. Вместе с тем современное состояние нормативно-правовых документов по организации управления персоналом предприятий, включая документы и по охране труда, таково, что безотлагательное их обновление возможно только с привлечением в такое нормотворчество большого числа специалистов. В этом плане настоящее учебное пособие является необходимым, но его не следует рассматривать как абсолютно завершенное, а всего лишь как первый этап в многотрудной работе по созданию весьма важного методического пособия для разработки и оценки систем управления персоналом и нормативно-правовых документов по охране труда и промышленной безопасности.

Литература

1. Трудовой кодекс Российской Федерации. – М., 2002.
2. Павлов, А.Ф., Ковалев, В.А., Обрядин, В.В., Ширяев, В.А. Производственный контроль угольных предприятий: учеб. пособие. – Кемерово, 2007. – 200 с.
3. Методические рекомендации по разработке государственных нормативных требований охраны труда: утв. Постановлением Минтруда России 17.12.2002 № 80. – М., 2003.

Глава 15. Принципы развития системы управления производством, персоналом, безопасностью труда

15.1. Организационные принципы

Актуальность общеметодологических, общесистемных представлений в вопросах организации управления персоналом и производством академик Н.Н. Моисеев выразил так: «Сегодня остро чувствуется недостаток широкого взгляда на вещи, понимание необходимости совершенствования производственных

отношений и их адаптации к новой технологической и информационной структуре производительных сил. Недостаёт не специальных знаний, а общеметодологических, общесистемных представлений. На уровне принятия решений управленческая деятельность, особенно та, которая связана с выработкой стратегии перспективного развития, по своему смыслу мало чем отличается от работы ученого» [1].

Действительно, с общеметодологических позиций очень важно понять, как и почему возникли определенные формы организации. Какое влияние они оказывали на ход истории. Например, на историю хозяйственного и государственного управления. Это и будет изучением истории развития организации хозяйственного управления, которое необходимо для прогнозирования перспективных направлений его развития.

Диалектика развития организации хозяйственного управления следует за диалектикой развития производительных сил, постоянно стремясь стать в адекватное состояние изменившемуся состоянию производительных сил.

Обновление производительных сил неизбежно приходит в противоречие со сложившейся организацией управления производством. Разрешение этого противоречия происходит путем приведения организации управления в состояние, адекватное новому состоянию производительных сил, и составляет диалектику развития организации управления.

Анализ состояния и выявление тонкой структуры возникших противоречий, дефектов, несоответствий внутренним и внешним условиям функционирования системы управления – важнейшая задача в целенаправленном обеспечении безопасного и эффективного совершенствования и развития организации или учреждения.

Вместе с тем также известно, что любая организация, однажды состоявшись, начинает жить собственной жизнью, независимо от того, для чего она предназначена. Главная ее цель – сохранение самой организации, своей стабильности. Любая необходимость адаптироваться к изменившимся условиям будет заменяться стремлением изменить условия под себя. Также известно, что любое серьезное изменение организации управления персоналом чревато для большинства из них неприятными по-

следствиями, придется работать по-новому, переучиваться, а кое-кто потеряет место.

Старые принципы организации

1. Менеджмент есть управление бизнесом, а бизнес является уникальным и исключительным делом в обществе.

2. «Социальные обязанности» менеджмента, то есть дела, которые не могут быть включены в рамки экономических расчетов, являются скорее препятствиями и ограничениями, возложенными на менеджмент, чем его целями и задачами.

3. Основная, может быть единственная, задача менеджмента заключается в мобилизации энергии деловой организации для решения известных и определенных задач. Критериями являются эффективность того, что уже делается, и адаптация к внешним изменениям. Предпринимательство и нововведения – кроме систематического исследования – находятся вне сферы менеджмента.

4. Основное внимание менеджмента уделялось рабочему физического труда – квалифицированному и неквалифицированному, рассматриваемому и как один из ресурсов, и как один из основных элементов издержек.

5. Менеджмент является «наукой» или по крайней мере научной дисциплиной, то есть он так же независим от культурных ценностей и личных взглядов, как и элементарные операции арифметики, законы физики или инженерные расчеты.

6. Менеджмент является результатом экономического развития. [2]

Новые принципы организации

1. Любая важная задача в развитом обществе осуществляется в организованных и управляемых институтах и через них. Коммерческая организация была только первым из них.

То, что всегда выглядело исключительной особенностью «бизнес-менеджмента», а именно измерение результатов деятельности прибылью, сейчас непременно выдвигается как пример того, в чем нуждаются все другие учреждения: объективная внешняя оценка соотношении выделенных ресурсов и полученных результатов и рациональности управленческих решений. Некоммерческие учреждения нуждаются в мериле, которое делало бы для них то, что прибыльность делает для бизнеса.

2. Предпринимательское нововведение будет столь же важным для менеджмента, как и управленческая функция, и в развитых, и в развивающихся странах.

3. Основная задача менеджмента заключается в том, чтобы делать знания производительными. Рабочий, занятый физическим трудом, – это уже «вчерашний день».

В работе, связанной со знаниями, не может быть разрыва между планированием и собственно работой. Работник, обладающий знаниями, должен быть способным планировать свою работу сам.

4. Менеджмент является культурой, системой ценностей и убеждений, средством, с помощью которого общество создает свои ценности и убеждения.

5. Менеджмент создает экономическое и социальное развитие. Экономическое и социальное развитие является результатом менеджмента.

Нет слаборазвитых стран, есть только слабоуправляемые.

Возбуждение человеческой энергии и руководство ею и есть задача менеджмента.

Менеджмент становится центральным ресурсом любой страны. [2]

Особенности крупных и малых организаций

Надо различать условия рационального использования крупных и малых организаций.

Крупные разноплановые производственные объединения трудно развернуть, но они упрощают доведение продукции до непосредственного потребителя, минуя смежников. Они больше стремятся влиять на внешние условия, монополизировав рынок сбыта, чем меняться сами.

Малые предприятия легче приспособляются, но и они стремятся работать непосредственно с потребителем. Это сфера услуг и редко сфера производства продукции. Для реализации продукции они формируют кооперативы. Вот тут встает вопрос: как понимать стремление государства увеличить малое предпринимательство в сфере производства, даже в сфере высоких технологий. Скорее всего, малые предприятия в сфере высоких технологий будут использоваться в сфере производства комплектующих изделий по заказам крупных корпораций.

Есть пределы централизации. При неустойчивой конъюнктуре централизованная система оказывается менее эффективной, чем децентрализованная.

Чем крупнее и сложнее организация, тем больше возможность возникновения в ней кризисных ситуаций, несоответствий состоявшимся изменениям внутренних и внешних условий ее функционирования. Отсюда следует, что чем крупнее организация, тем актуальнее для нее организация оптимального сопровождения организации управления производством, персоналом, в том числе охраной труда, промышленной и экологической безопасностью, с тем, чтобы заблаговременно выявлять возникающие изменения условий функционирования и избегать кризисы.

Механизмы организации

В каждой организации присутствует свой неповторимый состав противоречий, свои механизмы, формирующие свой неповторимый стереотип поведения людей.

Механизмы преобразуют информацию, регламентируют поведение людей, могут побуждать к деятельности или, наоборот, связывать инициативу. Хозяйственные механизмы образуют систему обратных связей

Моральные нормы, регламентирующие поведение людей, это и есть примеры стихийных механизмов.

Совершенствование механизмов управления происходит, как правило, эмпирическим путем, трудами практических работников.

Каждый запрет, любое ограничение рождает множество вариантов поведения, предусмотреть которые просто невозможно. Поэтому систему законов, запретов и ограничений надо рассматривать как динамическую систему с высоким уровнем непредсказуемости, которая должна быть адаптируема к изменяющимся условиям.

Основное требование приемлемости механизма: механизм должен предоставлять простор для проявления инициативы работнику. Сюда включим науку, принципы, критерии, правила, то есть все то, что используется при анализе и оценке приемлемости.

Хозяйственные механизмы и структура производства тесно связаны между собою. Например, кооперация как организа-

ционная структура предусматривает полную добровольность, возросшую общую эффективность, взаимную выгодность, полную автономность и сохранение своей деятельности.

Структура

Организационная структура организации или учреждения предусматривает установление рациональных взаимоотношений между отдельными подразделениями. При разработке структуры вначале определяют перечень необходимых структурных подразделений. При этом ставится цель обеспечения достаточно оперативной реакции на возможные изменения внутренних и внешних условий функционирования организации. Поэтому организационная структура должна быть способна быть динамичной и обеспечивать рациональные отношения между верхними и нижними уровнями управления.

Организационная структура аппарата управления базируется на выявлении основных групп необходимых функций.

Взаимодействие

Изучение взаимодействия имеет огромное методологическое и практическое значение, так как позволяет выработать организационно-экономические механизмы управления производством, персоналом, в том числе безопасностью труда. Именно между структурными специализированными подразделениями организации и учреждения, частями целого, часто обнаруживается расхождение их интересов, что нарушает ритм производственного процесса и процессов предотвращения производственной опасности [4].

Надо полагать, что проблема взаимодействия между частями целого возникла посредством деления целого на части путем их специализации на определенный вид деятельности в результате разделения труда.

Разделение труда привело к необходимости формирования производственных отношений между работниками организации и учреждения, как по вертикали: начальник – подчиненный, так и по горизонтали: поставщик – потребитель.

Одним из способов решения проблемы обеспечения рационального взаимодействия является укрупнение структурных подразделений путем сведения в одно подразделение работни-

ков родственных и смежных специальностей, занятых решением одной общей задачи.

Видимо, было бы неверно проблему рационального взаимодействия структурных элементов системы управления рассматривать обособленно от других ее задач. Поэтому и алгоритм организации рационального взаимодействия структурных элементов системы управления должен быть увязан с установлением рациональных значений иных характеристик системы управления: структуры, численности персонала в структурных элементах и состава решаемых ими задач и т.п.

Алгоритм рационализации

Алгоритм рационализации системы управления предусматривает:

1. Анализ предыдущей деятельности систем управления в части эффективности взаимодействия ее частей, структурных подразделений, рабочих групп и отдельных работников.

2. Агрегирование целей, направлений деятельности и состава решаемых задач системой управления.

3. Агрегирование структурных подразделений, рабочих групп по отдельным направлениям деятельности системы управления.

4. Выявление состава и содержания взаимодействия:

– между направлениями деятельности системы управления;

– между структурными подразделениями направления деятельности;

– между рабочими группами структурного подразделения.

5. Выбор средств и способов взаимодействия во всех указанных местах.

Шесть возможных ошибок

При организации системы управления не следует:

1. Загромождать схему управления множеством управляющих, стоящих по уровню подчиненности один над другим.

2. Ставить над подчиненным сразу двух начальников.

3. Разрешать руководителям служб и иных подразделений вмешиваться в деятельность других.

4. Опекать излишне своих подчиненных.

5. Нацеливать службы на решение противоречивых задач.

6. Подчинять одному руководителю много подчиненных.

Понимание системы

Понимание системы возрастает при последовательном переходе от одного уровня к другому. Чем ниже производится спуск по иерархической лестнице, тем более детальным становится раскрытие системы, чем выше мы поднимемся, тем яснее становится смысл и назначение всей системы [5].

15.2. Принципы организации рабочего места

Принципы организации рабочего места следующие [6].

Принцип согласованности и соответствия трех элементов рабочего места: состава и содержания решаемых задач, полномочий и ответственности.

Принцип соответствия состава и содержания задач:

– физическим и профессиональным возможностям работника;

– рабочему месту в многоуровневой системе управления.

Принцип детальности регламентации. Детализацию состава задач и обязанностей по каждому рабочему месту необходимо проводить так, чтобы на этой основе можно было:

– разграничивать сферы деятельности между рабочими местами так, чтобы не было ни пересечений, ни «ничейных» зон;

– не допускать перемещение целей, чтобы работник занимался действительно своим делом, например, не подменял ее «бумажной» работой для себя;

– работнику легче организовать свою работу. При этом необходимо давать работнику свободу выбора способов достижения целей, формулируя для этого его задачи в форме отдельных целей;

– установить посильный объем работ для работника;

– определить критерии выполнения работы.

Принцип исполнения. Каждой задаче, каждой обязанности должен соответствовать свой показатель исполнения. При этом показатель исполнения должен отражать только те результаты, которые зависят от самого работника.

Принцип значимости задач. Каждой задаче, каждой обязанности необходимо привести в соответствие вес ее значимо-

сти, выраженный в долях от 0 до 1,0 или в процентах от совокупного веса всех его обязанностей.

Принцип самовыражения. Каждый нормальный человек обладает определенными способностями, честолюбием, хочет чем-то выделиться, влиять на выполняемую работу, ощущать собственную полезность. Если обеспечены условия для самовыражения, то возникает мощная мотивация к труду.

Любая работа способствует самовыражению, если:

- самостоятельна;
- соответствует квалификации;
- разнообразна;
- полезна организации и обществу.

Следует избегать узкоспециализированных подразделений и рабочих групп.

Принцип повышения квалификации. Принцип непрерывного повышения квалификации должен быть заложен в составе задач и обязанностей каждого работника.

Принцип органичности функций. Все задачи и обязанности рабочего места должны соответствовать рабочему месту в многоуровневой системе управления.

Принцип производности. Все задачи и обязанности рабочего места должны быть производными от состава задач и обязанностей (функций) структурного подразделения, куда рабочее место входит в качестве составной части, и они не должны включать ничего сверх этого.

Принцип «прочих» задач и обязанностей. В каждом перечне задач и обязанностей, помимо перечисленных, присутствует пункт «и прочие». Задача, входящая в состав задач «прочие», должна всякий раз поручаться руководителем подразделения.

Принцип согласования задач отдельных рабочих мест. Последовательное вовлечение отдельных рабочих мест в решение той или иной задачи требует того, чтобы в «Положении о подразделении (службе, организации, учреждении)» содержался регламент, определяющий порядок осуществления горизонтальных взаимодействий работников отдельных рабочих мест без обращения к услугам вертикальных отношений.

Принцип полномочий. Ни один работник, в том числе руководитель, не обладает достаточной компетентностью исполнять все функции подразделения, службы, организации или учреждения. Любая должность обладает частью компетенции организации (учреждения), службы, подразделения.

Принцип самостоятельности исполнителя. Каждый документ достаточно подписывать тем, кто его составил.

Необходимость быстрого принятия решений становится все более очевидной. Все более прав на принятие решений делегируется низшим инстанциям.

Принцип условий ответственности. Ответственность, возлагаемая на работника, должна быть обеспечена условиями ее исполнения и возложения.

Принцип описания рабочих мест. Описание рабочих мест (составление должностной инструкции) не должен делать тот, кто ее занимает. Описание рабочих мест должно начинаться с должности руководителя подразделения. Описанием рабочего места работника должен заниматься руководитель с участием работника и по мере необходимости своевременно обновлять в текущем порядке.

15.3. Принципы организации структурных подразделений

Принципы организации структурных подразделений следующие [6].

Концепция организации рабочей группы (группы работников), в границах ее управляемости, основывается на положении, что аппарат управления с горизонтальной структурой более рационален, чем аппарат управления с вертикальной структурой.

Принципы организации рабочей группы во многом подобны принципам организации рабочего места. Есть и новые принципы:

– чем многочисленнее группа, тем шире диапазон возможностей персонала;

- чем многочисленнее группа, тем легче производить преобразования, например, связанные с сокращениями численности персонала;
- чем многочисленнее группа, тем легче выявить и учесть индивидуальные способности работников;
- в малых рабочих группах решаются не сами сложные вопросы, а лишь некоторые их части;
- одиночество способствует возникновению чувства страха, создание пирамидальных структур из организационных ячеек по 2-3 человека противоречит их потребностям в общении;
- чем малочисленнее рабочая группа, тем чаще не в состоянии она охватить все аспекты решаемых задач, тем чаще вынуждена согласовывать свою позицию со смежными структурами, считаться с их мнением, и все это ведет к ослаблению ответственности, а следом и профессионализма работников;
- чем малочисленнее рабочие группы, тем труднее обеспечить согласование целей, организацию работ малочисленных специализированных групп в интересах успеха целого – организации (учреждения);
- чем многочисленнее рабочие группы, тем экономичнее организация системы управления;
- чем многочисленнее группа, тем более адаптивной является организация системы управления.

15.4. Распределение задач между уровнями управления

Есть общее мнение, что для повышения эффективности системы управления надо приближать право принятия решений к низовым уровням управления. При этом под органическими функциями того или иного уровня управления понимаются все те задачи, которые целесообразно и легче решать на этом уровне.

Высший уровень управления может присвоить себе права низших, а не наоборот. Это ведет к централизации власти.

Критерии разделения компетенций

Критерии централизованного управления следующие:

- политический – формирование политики является прерогативой высшего руководства;
- единого решения – необходимо, когда требуется одно общее решение для всей совокупности управляемых объектов;
- дефицита – при дефиците распределение ресурсов рационально вести на верхних уровнях;
- учета – уровень централизации определяется областью использования результатов статистического учета;
- основного звена – используется, когда возникает проблема, для решения которой подавляются все иные, усиливается централизация власти;
- развития – решения по развитию принимаются на верхнем уровне.

Критерии децентрализации управления:

- мотивации – мотивация исполнителей тем сильнее, чем более их участие в принятии решений;
- оперативности – чем ближе к месту событий принимаются решения, тем быстрее решаются;
- качества информации – чем короче каналы передачи информации, тем меньше искажений;
- экономичности – затраты ресурсов на принятие решений тем меньше, чем на более низких уровнях управления они решаются;
- оптимальности – на низовых уровнях решения принимаются с учетом конкретных условий и оттого решения получаются более правильными.

Принципы управления:

- управление осуществляется путем постановки перед исполнителями целей и задач;
- чрезмерная регламентация сдерживает инициативу, творчество, развитие;
- чрезмерная коллегиальность «размывает» ответственность, обходится дорого, сдерживает процесс принятия решений.

15.5. Взаимодействие

В теорию структур входят не только вопросы разделения аппарата управления на отдельные специализированные звенья, но и способы их расстановки и взаимодействия.

Если ограничиться распределением функций между рабочими местами, рабочими группами и уровнями руководства, не определяя при этом связи между ними, то традиционно понимаемое служебное соподчинение неизбежно приведет к такой ситуации, что компетенция рабочих мест и рабочих групп окажутся отобранными и перенесенными на ступень выше. Исполнители окажутся без права принятия самостоятельных решений.

Различают следующие виды взаимодействия: служебное, функциональное, техническое, информационное.

Служебное взаимодействие основано на авторитарном принципе управления.

Функциональное взаимодействие основано на принципе управления делегированием ответственности, подчиненный обладает правом принятия самостоятельных решений под свою ответственность.

Техническое взаимодействие определяется участием работника в принятой технологии разработки управляющих решений.

Информационное взаимодействие определяет порядок односторонней или взаимной информации между рабочими местами и рабочими группами.

Организация тем отличается от случайного скопления людей, что обладает определенной структурой их взаимоотношений: люди отвечают за определенные участки работы и поддерживают между собою связь по определенным каналам.

Совместная работа управляющих над совместными проектами является хорошей школой воспитания взаимодействия в интересах успеха целого.

Координация взаимодействия

Координация является одним из способов организации взаимодействия специализированных подразделений.

«Теперь ясно, что специализация не является безупречным благом. Теория разделения усилий, развитая до определен-

ного момента, начинает создавать больше проблем, чем их решать, потому что она содействует сужению перспективы, дублированию усилий и нечеткости связи. Специализированные термины, концепции, способы подхода к решению проблем, все меньше количество людей, реалистично мыслящих в рамках задач целого, и все больше – в рамках его частей – таковы некоторые проблемы, которые современное предприятие унаследовало от более ранних теорий специализации» [7].

По мере возрастания организационных дефектов в системе управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, возрастает необходимость и трудоемкость в координации взаимодействия рабочих мест и рабочих групп.

По каналам служебной связи между рабочими местами, рабочими группами и уровнями руководства к потребителям информации должна поступать только та информация, которая ими используется для решения своих служебных задач и обязанностей.

Четыре правила взаимодействия:

1. Особую важность представляет не только то, как хорошо работает каждый, но и то, насколько хорошо они работают вместе, насколько решения принимаются в масштабе всей организации и затрагивают вопросы взаимодействия между ее частями.

Это называется работой в интересах успеха целого.

2. Основная задача организации управления деятельностью персонала сводится не столько к организации взаимодействия по вертикали, по схеме начальник – подчиненный, сколько к организации взаимодействия по горизонтали, по обеспечению единого технологического процесса, по схеме поставщик – потребитель.

3. Во всех направлениях деятельности организации каждый работник, наряду с непосредственными обязанностями по исполнению отдельных операций и принятию текущих управляющих решений в процессе исполнения этих операций, должен быть нагружен обязанностями по управлению технологическим процессом в целом.

4. Документирование взаимосвязей и взаимодействия частей целого способствует созданию глубоко продуманных систем управления организацией.

15.6. Мотивация

Человек, как правило, обладает склонностью к хорошей работе. Проблема мотивации больше сводится к созданию для человека таких условий, в которых его естественная склонность к хорошей работе смогла проявиться и развиваться.

Существует много стимулов, но нет универсальных. Разные люди по-разному реагируют на разные стимулы. Человек часто привыкает к стимулам и перестает на них реагировать.

Современный человек теряет чувствительность к мотивациям извне, считая, что им манипулируют. Возникает задача воспитания самостоятельной жизненной позиции, внутреннего источника мотивации.

Методы мотивации:

1. Необходимость информирования о результатах своей работы, мотивирующая получение качественных результатов.
2. Обмен опытом и знаниями, который обогащает каждого и формирует чувство причастности к общему делу.
3. Первое впечатление при приеме на работу.
4. Перспектива роста.
5. Осознание важности выполняемой работы.
6. Профессиональная гордость.
7. Участие в принятии решений.
8. Эластичность рабочего времени.
9. Неофициальная консультация.

Выводы из «теории игр» Мак-Грегора

1. Обычно люди не испытывают неприязни к работе. В зависимости от условий работа может быть источником удовлетворения, а отказ в ней может расцениваться даже как наказание.
2. Люди стараются и упорно работают, чтобы достичь тех целей, которые перед ними поставлены.
3. Вопрос о том, стремится ли человек к достижению определенной цели или нет, зависит от того вознаграждения,

которое приносит ему достижение этой цели, и самым высшим вознаграждением является удовлетворение его потребности в самовыражении.

4. Обычные люди не только соглашаются нести ответственность, но и готовы добровольно взять ее на себя (в зависимости от условий).

5. Большинство людей обладают значительными творческими способностями решения проблем, причем этими способностями обладает не только определенная группа людей.

6. На современном предприятии только часть интеллектуальных способностей работников используется в их повседневной работе.

Отсюда следует, что работники хотят работать и стремятся к достижению желанной цели. Поэтому задачей управления является создание условий для достижения этих целей.

Не дело руководителя определять для подчиненных средства и способы достижения их целей. Каждый работник должен использовать свои творческие способности и думать над тем, как достичь свои цели. Однако нельзя работника ругать за неудачи, воспринимая как плату за обучение.

15.7. Конфликты в коллективе и пути их преодоления

Конфликт, как правило, созревает исподволь, постепенно, но может возникнуть и внезапно. Конфликты возникают при наличии недостатков как в объекте управления (наличие в коллективе дезорганизаторов, сложившаяся косность и сопротивляемость новизне, неблагоприятные условия труда), так и в субъекте (неподготовленность и неопытность, недостаточная внутренняя культура и моральная воспитанность, неуравновешенность).

Как правило, среди причин преобладают организационные, что само говорит о недостатках, дефектах в системе управления коллективом, производством.

В основе конфликтов могут быть противоречия:

- поиска (новаторства и консерватизма);
- групповых интересов;
- личных эгоистических побуждений;
- несостоявшихся ожиданий.

При этом надо помнить, что для полного разрешения конфликтов нужно время и за ними необходимо следить.

Системные дефекты

1. Конфликтные ситуации часто возникают из-за дефектов во взаимодействиях между структурными подразделениями организации. Решением таких проблем может явиться четкое разграничение состава задач и регламентирование порядка взаимодействия между ними.

2. Планомерное и постоянное совершенствование организации управления требует осуществления непрерывного мониторинга конфликтных ситуаций как первых признаков системных дефектов в структуре, составе задач, порядке взаимодействия, компетенции и мотивации. Результатом должно стать совершенствование техники взаимодействия структурных подразделений и производственных отношений.

Критерием здоровой организации управления необходимо считать ее способность оперативно и гибко приспосабливаться к изменениям внешних и внутренних условий ее функционирования и развития, при условии, что это обеспечивает устойчивость и рост безопасности и эффективности управляемой системы.

Способом решения конфликтных ситуаций является письменное изложение взаимных претензий, совместное их обсуждение и взаимное проникновение чувством ответственности за действия друг друга.

Все просто: действия партнера – часто всего лишь ответная реакция на твои действия.

Литература

1. Моисеев, Н.Н. Социализм и информатика. – М.: Политиздат, 1988. – 285 с.

2. Управление развитием производства в промышленных концернах США. – М.: Мысль, 1977. – 335 с.

3. Современные тенденции в управлении в капиталистических странах. – М.: Изд-во «Прогресс», 1972. – 312 с.
4. Взаимодействие органов управления производством. – М.: Мысль, 1983. – 462 с.
5. Новое в теории и практике управления производством в США. – М.: Прогресс, 1971. – 192 с.
6. Ковалевски, Станислав. Научные основы административного управления / Пер. с пол. – М.: Экономика, 1979. – 232 с.
7. Ковалев, А.Г. Коллектив и социально-психологические проблемы руководства. – М.: Политиздат, 1978. – 279 с.

Глава 16. Консультирование по развитию системы управления

Внешнее консультирование хозяйствующих субъектов по вопросам организации управления можно рассматривать как новое явление, обусловленное несколькими обстоятельствами:

– изменились государственное устройство и условия хозяйствования. Если прежде все вопросы организации управления производством (структура, штатное расписание, положения, должностные инструкции и т.п.) решались централизованно на уровне отраслевого управления, то теперь все это хозяйствующий субъект должен делать сам для себя;

– организация управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, дело тонкое, требует специальных знаний и навыков, которым прежде не учили, и до настоящего времени не накоплен даже опыт, достаточный для удовлетворительного обучения учащихся в высших учебных заведениях;

– возникла острая необходимость в обновлении и развитии систем хозяйственного управления и государственного регулирования производства во всех отраслях экономики.

Как известно, вслед за возникновением спроса непременно возникают предложения на услуги. Так и здесь. Стали возникать предложения на оказание консультационных услуг по во-

просам организации систем хозяйственного управления, в частности, по организации систем управления охраной труда, промышленной и экологической безопасностью. Для реализации этих услуг потребовалось, во-первых, осознать современную проблему обновления системы управления, а во-вторых, освоить методы их осуществления.

Этика консультирования

Этика внешнего консультирования подобна этике внешнего аудита и обязывает консультанта быть беспристрастным в своих суждениях и выводах.

Консультант должен иметь богатый опыт в решении различных проблем управления, что позволяет ему каким-либо образом предвидеть ход событий в управленческой деятельности, знать, как поступать при возникновении различных трудностей.

Консультант должен владеть искусством анализа, уметь выявлять причины и находить наиболее рациональные решения.

Направления консультирования

Из опыта зарубежной практики условно можно выделить два направления консультирования:

- 1) консультант занимается взаимодействием подразделений (отделов, служб, цехов, участков) организации;
- 2) консультант занимается межличностными отношениями, вопросами квалификации, интересами персонала и т.п.

Первое направление – «системное»:

– рассматривает систему как единое целое, взаимосвязанное и взаимообусловленное общими задачами и целями и особенностями внешней среды;

– предпочитает статус внешнего консультанта, нейтрального помощника, работает непосредственно с высшим эшелонном управления;

– предпочитает четкую конкретизацию в работе, например, рационализацию руководства в отделе, службе, совершенствование структуры управления.

Цель направления – отладка механизмов взаимодействия частей целого.

Второе направление – «человеческих отношений»:

– имеет дело с мелкими рабочими группами, делает упор на совершенствование функционирования и руководства в этих группах, на взаимодействия и отношения в них;

– работает в тесном контакте с рядовыми управленческими работниками в течение всего периода деятельности в рамках организации-клиента;

– стремится к исследованию комплекса проблем по повышению эффективности деятельности управленческих работников, развитию их отношений, стиля руководства и т.п.;

Цель направления – создание нормальных условий в работе управленческого персонала, здорового рабочего климата в организации.

Методы консультирования

Методы консультативной деятельности условно можно разделить на три категории: «экспертного вмешательства», «доктор – пациент», «консультация – процесс».

Для успешного «экспертного вмешательства» необходимо умение управляющего правильно:

– определить свои потребности;

– изложить их консультанту;

– выбрать консультанта;

– представить последствия использования рекомендаций консультанта.

«Экспертное вмешательство» предполагает относительно слабое вмешательство консультанта в систему, в процесс управления. Здесь осуществляется единовременное вмешательство, чаще в форме совета, основанное на знаниях и предшествующем опыте консультанта.

Деятельность консультанта по моделям «доктор – пациент» и «консультация – процесс» отличается необходимостью выявления причин (диагноза), что значительно осложняет дело, требует глубокого вовлечения консультанта в деятельность клиента, тесного сотрудничества с управленческим персоналом, тщательного анализа их управленческой деятельности. При этом решаются сложные задачи по выявлению дефектов системы управления клиента и разрабатываются предложения по ее совершенствованию.

Таким образом, консультанты, работая по моделям «доктор – пациент» и «консультация – процесс», изучают развитие системы управления клиента и намечают пути рационализации ее развития. При этом в их задачу входит создать такой климат в организации, который бы формировал у управляющих интерес к постоянным поискам рациональных форм организации и управления, привить им творческий подход к их деятельности.

Такой подход к деятельности консультанта требует продолжительного его соучастия в организации и совершенствовании системы управления клиента. При этом главной его задачей является повышение квалификации управленческого персонала клиента в решении сложных проблем управления путем вовлечения их в совместные действия по анализу и совершенствованию системы управления. Особенно это свойственно деятельности консультанта по модели «консультация – процесс».

Плановая рационализация

Рационализация современных систем управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, становится повседневным делом и потому, как любая деятельность, должна быть организована, осуществляться в плановом порядке, предусматривая следующие операции:

1. Обновление стратегии управления.
2. Совершенствование распределения состава непересекающихся задач и полномочий – перенесение права принятия решений и груза ответственности на низовые структуры, вовлечение всего персонала в процесс управления производством и безопасностью труда на подконтрольных им объектах и т.п.
3. Улучшение методов работы по управлению – усиление роли принципов делегирования ответственности и самоорганизации.
4. Улучшение рабочего климата и культуры управления производством, персоналом, в том числе охраной труда, промышленной и экологической безопасностью, – осуществление всего того в плане обеспечения нормального рабочего климата, что одновременно работает на достижение главной цели организации клиента.

5. Своевременная и рациональная адаптация к внешним и внутренним меняющимся условиям функционирования и развития системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда, промышленной и экологической безопасностью.

Порядок совершенствования

Обновление системы управления, как правило, ведется в представленной последовательности:

- начинается с повышения квалификации управленческого персонала;
- затем совершенствуются отдельные подразделения, рабочие отношения и связи между подразделениями;
- завершается совершенствованием системы деловых отношений и связей между руководителями и подчиненными.

Основная сопутствующая при этом цель – научить персонал критически мыслить и оценивать свою работу, работу своего подразделения и организации в целом.

Совершенствование системы управления должно происходить на основе предварительно составленной программы. Программа должна составляться управленческим персоналом организации-клиента с участием консультанта.

С целью быстрого и эффективного решения задач совершенствования системы управления управленческий персонал организации-клиента, во-первых, вовлекается в процесс совершенствования, а во-вторых, обучается началам анализа и диагностики системы управления. Под руководством и при содействии консультанта управленческие работники организации-клиента осуществляют широкую программу коренной реорганизации своей системы управления.

Проблемы рационализации

В процессе своей деятельности консультант непременно сталкивается с решением ряда проблем, например, таких как:

- смещение вниз (реже вверх) уровня принятия управленческих решений;
- интеграция целей и задач структурных подразделений организации;
- упразднение эшелона (уровня) управления;
- централизация оперативного управления;

- разработка действенной системы (механизма) морального и материального стимулирования;
- согласование личных интересов с интересами организации;
- повышение адаптивности системы управления к меняющимся внешним и внутренним условиям ее функционирования и развития;
- построение программно-целевого управления;
- привлечение как можно большего числа работников в движение по совершенствованию системы управления организации-клиента;
- совершенствование взаимодействия и пропорций между линейными и штабными структурами системы управления организации;
- обучение персонала организации-клиента началам диагностики дефектов и создание условий для быстрого решения проблем системы управления;
- обучение персонала умению руководить подчиненными, созданию здорового рабочего климата в организации, совершенствованию стиля руководства;
- улучшение стандартов оперативной деятельности;
- повышение безопасности и экономической эффективности организации;
- приобретение способности быстрой адаптации к внешним и внутренним изменениям условий функционирования и развития системы управления.

При этом консультант организацию-клиента должен воспринимать как единое целое, единый механизм, где совершенствование одной части неизбежно влечет необходимость изменений в других. Таким образом, действие консультанта волея-неволей распространяется на всю систему управления организацией в целом.

Условия рационализации

Условия, которые необходимо учитывать консультанту в его деятельности следующие. Консультант должен исходить из предубеждения, что:

- у клиента все неблагополучно;

- не может быть, чтобы у клиента не было работника, который бы достаточно четко представлял суть проблемы организации управления;
- руководители убеждены в вечности своей организации;
- плодотворные усилия 100 человек могут быть сведены на нет одним вышестоящим руководителем.

Тенденции

Тенденции в консультативной деятельности характеризуются следующим.

1. Интересы консультантов от узкофункциональных вопросов все больше перемещаются на вопросы глобальные, на корпоративные цели, стратегии, оценку результатов и достижений.

2. Возникает общее понимание, что управление – это одновременно и наука, и искусство.

3. Более значимыми становятся не отчеты консультанта, а его способность помочь клиенту в овладении искусством управления.

4. Функции консультирования в системе управления становятся обыденными.

5. Главной задачей консультанта становится построение оптимальной организационной структуры системы управления.

Управляющий развитием организации действует по двум направлениям:

- контролирует и возражает против случайных нерациональных изменений структуры;
- разрабатывает и вносит предложения по совершенствованию структуры.

Важно установить правила решения следующих задач:

1. Какие решения должны приниматься на каждом уровне управления.

2. Какие сведения нужны каждому уровню управления для решения ее задач.

Психологическая подготовка

Процесс преобразований в системе управления организацией или учреждением, персоналом происходит, как правило, в психологическом отношении болезненно. И это понятно. Люди больше любят стабильность, а изменения вносят неопределенность, хотя, казалось бы, и динамика жизни сама по себе инте-

ресна. Поэтому сформировались определенные правила организации и проведения преобразований в системах управления персоналом, которые, во-первых, больше носят психологический характер, а во-вторых, проявляются как эпизодически возникающие мероприятия. Однако современность характеризуется настолько возросшей динамикой внутренних и внешних изменений, что актуальным становится известный принцип обеспечения устойчивости: «чтобы сохраниться – надо развиваться», приспособляясь к постоянно меняющимся условиям.

Получается, что стабильность, внутренняя устойчивость (гомеостаз) организации или учреждения достигается путем усиления своей динамичности в своих реакциях на возросшую динамичность внутренних и внешних условий функционирования и развития.

Отсюда следует, что:

– психологическая подготовка к возможным изменениям в организации управления персоналом организации или учреждения должна осуществляться не от случая к случаю перед эпизодически осуществляемыми переменами, а преподноситься как воспитание психологической готовности к переменам, к объективной реальности;

– дополнительной обязанностью каждого работника организации или учреждения становится прогнозирование ситуации, разработка и осуществление упреждающих мер к возможным изменениям внутренних и внешних условий обеспечения устойчивого функционирования и развития управляемого им объекта или процесса.

Применительно к современной концепции практически непрерывных обновлений организации управления организацией или учреждением, их персоналом, включая охрану труда, промышленную и экологическую безопасность, нами представляются следующие правила и условия психологической подготовки персонала к таким переменам:

1. Политика непрерывного обновления и развития системы управления организацией или учреждением должна быть озвучена и доведена до всего персонала как объективная необходимость в современных условиях обеспечения сохранности и

успешности функционирования и развития организации или учреждения.

2. Необходимо ввести в обязанность каждого работника организации или учреждения прогнозирование ситуации, разработку и осуществление упреждающих мер к возможным изменениям внутренних и внешних условий обеспечения устойчивого функционирования и развития управляемого им объекта или процесса.

3. Необходимо продемонстрировать выгоды, которые получает каждый работник и организация или учреждение в целом от реализации политики непрерывного обновления системы управления организацией или учреждением.

4. Необходимо создать внутри организации или учреждения рабочую группу, члены которой в дополнение к основной своей деятельности будут координировать деятельность всего персонала организации или учреждения по обновлению и развитию системы управления организации или учреждения.

5. Одним из основных направлений совершенствования и развития системы управления организацией или учреждением следует принять оптимизацию разделения полномочий между работниками организации или учреждения путем усиления принципов делегирования ответственности, повсеместно вытесняя и сокращая авторитарный принцип.

Литература

1. Управление развитием производства в промышленных концернах США. – М.: Мысль, 1977. – 335 с.

2. Коно, Т. Стратегия и структура японских предприятий / Т. Коно. – М.: Прогресс, 1987. – 384 с.

3. Практическое руководство по менеджменту: Международный опыт достижения успеха / Пер. с англ. О.А. Волмянская, Э.И. Волмянский. – Мн.: ООО «Новое знание», 1998. – 262 с.

4. Пригожин, А.И. Организации: системы и люди. Эффективность трудовых организаций в соц. обществе / А.И. Пригожин. – М.: Политиздат, 1983. – 176 с.

5. Семь нот менеджмента. Настольная книга руководителя / под ред. В.В. Кондратьева. – М.: Эксмо, 2007. – 832 с.
6. США: организационные проблемы управления. – М.: Мысль, 1976. – 280 с.
7. Черкасов, В.В., Платонов, С.В., Третьяк, В.И. Управленческая деятельность менеджмента. – М.: Изд-во «Ваклер», 1998.
8. Шонбергер, Р. Японские методы управления производством / Р. Шонбергер. – М.: Экономика, 1988. – 251 с.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Павлов Архип Фёдорович

Управление безопасностью труда

Учебник

Для студентов вузов

Зав. редакцией *А.С. Обвинцева*
Редактор *Н.В. Шишкина*
Технический редактор *Т.В. Васильева*
Художественный редактор *Л.П. Токарева*

ЛР № 020524 от 02.06.97
Подписано в печать 09.02.10. Формат 60x84^{1/16}
Бумага типографская. Гарнитура Times
Уч.-изд. л. 18. Тираж 100 экз.
Заказ № 60

Оригинал-макет изготовлен в редакционно-издательском центре
Кемеровского технологического института пищевой промышленности
650056, г. Кемерово, б-р Строителей, 47

ПЛД № 44-09 от 10.10.99
Отпечатано в лаборатории множительной техники
Кемеровского технологического института пищевой промышленности
650010, г. Кемерово, ул. Красноармейская, 52