

УДК 622.8

**А.Ф. Павлов**

д-р техн. наук, проф., заведующий лабораторией  
АО «НЦ ВостНИИ», г. Кемерово  
e-mail: pavlovarhip@yandex.ru



### АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ НАПРАВЛЕНИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА И ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ

*Рассматриваются проблемы организационно-правового обеспечения охраны труда и промышленной безопасности в условиях возросшей интенсивности горных работ и, как следствие, невозможности прогнозирования производственной ситуации. Предложено решение этих проблем путем адекватных изменений принципов организации системы управления производством.*

*Ключевые слова: СТАТИЧЕСКОЕ И ДИНАМИЧЕСКОЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ РЕАЛЬНОЙ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ, РЕГЛАМЕНТИРОВАННОЕ И СИТУАЦИОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВОМ, ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ*

#### Введение

Проблема разработки и обновления организационно-правовых документов в сфере охраны труда и промышленной безопасности, начиная от законодательных актов, правительственных постановлений и заканчивая нормативными документами, всегда была актуальной. Сегодня эта проблема крайне обострилась не только в связи с тем, что продолжается обновление государственного устройства, но прежде всего связана с обновлением техники и технологии производства, с возросшей интенсивностью производственных процессов, процессов формирования и развития опасных происшествий, переходящих в катастрофы.

Во всех отраслях экономики назрела настоятельная необходимость обновления множества подзаконных актов. Вместе с тем, если

обновление законодательных актов на федеральном уровне как-то сложилось, то на уровне подзаконных актов, часто носящих отраслевой характер, такая работа ведется слабо. Требования законодательных актов по приведению в соответствие с ними положений подзаконных актов часто не срабатывают. Дело это не только трудоемкое, но и методически слабо обеспеченное. Однако указанная проблема обновления и развития организационно-правовых документов в сфере охраны труда и промышленной безопасности на этом не заканчивается. Дело в том, что эффективность любой коллективной производственной деятельности, в том числе в сфере охраны труда и обеспечения промышленной безопасности, прежде всего определяется состоянием организации системы её управления. Именно этим вопросы организации управления при-

влекают к себе особое внимание. При этом следует понять, что организация системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, в структурном плане представляется в форме отдельных её подсистем обеспечения, которыми являются:

- подсистема обучения и воспитания, кадрового обеспечения;
- подсистема материально-технического обеспечения;
- подсистема организационно-правового обеспечения и др.

Эффективность управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, зависит от согласованного взаимодействия всех этих подсистем и актуальность совершенствования и развития каждой подсистемы очевидна. В качестве первоочередного предмета исследований в настоящей работе рассматривается организационно-правовое обеспечение системы управления в диалектическом его изменении и развитии.

Актуальность совершенствования и развития методологических основ, концептуальных положений по разработке норм и правил обеспечения промышленной безопасности при строительстве и эксплуатации предприятий и объектов повышенной опасности обусловлена следующими обстоятельствами:

- продолжает совершенствоваться, обновляться государственное устройство, а вместе с этим и законодательная база по охране труда и промышленной безопасности;
- совершенствуется техника, технология производства и содержание производственной деятельности персонала;
- вслед за обновлением содержания производственной деятельности персонала изменяются производственные отношения, а за ними и система управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью.

Состоявшиеся изменения в производственных отношениях, в системе управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасно-

стью, сделали необходимыми правовое их закрепление, а продолжающиеся изменения требуют создания адекватного им методического обеспечения правового обеспечения продолжающихся и предстоящих изменений.

### Диалектика развития производственных систем и их систем управления

Анализ состояния организационно-правового обеспечения в сфере охраны труда и промышленной безопасности с диалектических позиций, с позиций динамики развития организационно-правового обеспечения в сфере охраны труда и промышленной безопасности неизбежно побуждает рассматривать этот процесс по известной схеме совместного развития базиса (производственной системы) и его надстройки (системы управления). При этом обнаруживается, что недавнее прошлое и настоящее буквально во всех отраслях экономики характеризуются:

- повсеместной механизацией и автоматизацией производства и возросшей на этой основе интенсивностью производственных процессов, а вместе с этим и интенсивностью процессов возникновения и развития аварийных ситуаций;
- замещением работников традиционных рабочих профессий специалистами, оперативно управляющими производственными процессами на подконтрольных им объектах;
- радикальными изменениями в производственных отношениях, в составе и содержании работ, в правах и обязанностях работников и т.п.;
- вовлечением все большего числа работников в управление производственными процессами на подконтрольных им объектах на принципах делегирования ответственности, усиления самоорганизации, самоуправления.

Здесь и в последующем под организационно-правовым обеспечением охраны труда и промышленной безопасности понимается организационно-правовое обеспечение системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, как составная часть

системы управления производством в форме её подсистемы организационно-правового обеспечения. При этом содержание и роль организационно-правового обеспечения системы всецело определяется содержанием и ролью системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, целью её функционирования и решаемыми ею задачами. Организационно-правовое обеспечение лишь осуществляет правовое закрепление принятых к использованию механизмов управления, тех или иных принципов организации управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью.

Принципы организации управления, используемые в той или иной производственной деятельности, в свою очередь, определяются уровнем развития системы управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью. Здесь сказывается действие известной закономерности – соответствия уровня развития производственных отношений (системы управления производством как надстройки) уровню развития производительных сил (производственной системе, базису).

Исходя из такого понимания роли и места организационно-правового обеспечения в системе управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, анализируется современное состояние обеспечения данной системы и основные направления её совершенствования и развития.

### Эпоха перемен: особенности переходного периода

В организационном плане одним из основных принципов организации охраны труда и обеспечения промышленной безопасности было и во многом остается ведение работ в соответствии с заведомо установленными правилами и нормами. Концептуальной, методологической основой использования такого организационно-правового обеспечения системы управления производством, персо-

налом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, является принцип организации регламентированного управления. В свою очередь, методологической основой и областью рационального использования регламентированного управления является статическое представление реальной действительности.

Статическое представление реальной действительности характеризуется формулой: «так было – так есть – так будет». Это позволяет использовать опыт прошлого и прогнозировать будущее, воспринимая будущее подобно настоящему и даже прошлому.

Вместе с тем недавнее прошлое и настоящее буквально во всех отраслях экономики характеризуются эпохой перемен, эпохой «промышленной революции». Повсеместно происходит механизация и автоматизация производства, и на этой основе возрастает динамика внешних и внутренних перемен, условий функционирования производственных систем. Возрастает интенсивность производственных процессов, а вместе с этим и интенсивность процессов возникновения и развития опасных ситуаций, аварий и производственных травм.

Это обстоятельство побуждает переходить от статического представления реальной действительности к динамическому, характеризующемуся формулой: «так было – уже не так – и неизвестно как будет». Последнее обстоятельство приводит к тому, что прогнозирование возможной ситуации на перспективу даже в краткосрочном плане часто становится делом практически невозможным.

Такое понимание настоящей действительности И. Базовский [1] выразил так: *«Время обгоняло тех, кто хотел бы повременить, чтобы поучиться на ошибках прошлых конструкций»*. Практически об этом же говорит общеизвестное положение: *«невозможно заранее сказать, какое действие следует предпринять в тот или иной момент времени, но можно сказать, что следует делать в каждом состоянии»*.

Таким образом, если И. Базовский утверждает, что уже нерационально возлагать



надежды на опыт прошлого, то данное положение в практическом плане выражает суть явления более определенно, указывая на то, что следует делать в такой ситуации: переходить с принципов организации регламентированного управления на принципы организации ситуационного управления.

В действительности так и происходит. Мы живем в эпоху перемен, когда все еще превалирует использование принципов организации регламентированного управления производством, персоналом, охраной труда и промышленной безопасностью, но в то же время в организации управления производством, персоналом, охраной труда и промышленной безопасностью все большую значимость и применение находит ситуационное управление, которое:

- во-первых, является естественным для эпохи перемен как переходного периода;
- во-вторых, вносит задачу определения и разграничения области рационального использования регламентированного и ситуационного принципов организации управления;
- в-третьих, делает необходимым разработку методического пособия по нормотворчеству как для организации регламентированного, так и ситуационного управления, причем одновременно, так как в эпоху перемен одновременно присутствуют условия, необходимые для разных принципов организации управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью.

### Регламентированное управление: необходимые и достаточные условия его использования

Необходимыми и достаточными условиями для использования принципов организации регламентированного управления производством, в том числе персоналом, охраной труда и промышленной безопасностью, являются:

1. Возможность с достаточной достоверностью прогнозировать ситуацию для различных моментов и заблаговременно сделать

правильный выбор действия, которое следует предпринять в сложившейся ситуации в условиях существующей интенсивности производственных и иных процессов.

2. Ограниченное число квалифицированных специалистов и руководителей работ, способных принимать достаточно квалифицированные управляющие решения на подконтрольном объекте, в условиях существующего большинства работников рабочих профессий.

Формула производственных отношений при регламентированном управлении производством, персоналом, охраной труда и промышленной безопасностью представлена схемой: *Одни – достаточно компетентные лица (специалисты и руководители) принимают управляющие решения, другие – менее компетентные (подчиненные им работники) их исполняют, фактически не неся ответственности за конечный результат своих действий, полагая, что они не принимали решения, а всего лишь исполняли их.*

Надо полагать, что именно такое понимание, допустило сложившуюся правовую практику фактического освобождения работников рабочих профессий от ответственности за неисполнение требований по охране труда и промышленной безопасности.

Регламентированное управление (как любой принцип, любой метод) следует воспринимать не плохим и не хорошим, а как вынужденную меру, вызванную необходимостью работать с недостаточно квалифицированными работниками, не способными самостоятельно выполнять порученное дело и потому не несущими ответственности за конечный результат, в том числе в сфере безопасности. Именно поэтому любой регламент, во-первых (и прежде всего), воспринимается учебным пособием, определяющим порядок ведения той или иной работы и взаимодействия работников при совместной их деятельности, во-вторых, во многих случаях считается устаревшим.

Вместе с тем регламентированное управление по многим обстоятельствам остается привлекательным для работников, хотя по

своей квалификации они, будучи специалистами, уже должны быть способны (и фактически способны) самостоятельно выполнять порученное дело и нести ответственность за конечный результат своей деятельности.

Такая ситуация наблюдается не только в сфере хозяйственного управления, но, к сожалению, в сфере государственного регулирования. Примером является сложившаяся организация деятельности территориальных органов федеральных органов государственной власти в сфере надзора и контроля в области охраны труда и промышленной безопасности, которые продолжают отчитываться о результатах своей деятельности перечислением объемов проделанной работы, а не результатами этой работы, например показателями снижения уровня аварийности и травматизма на подконтрольных им объектах.

### Ситуационное управление: необходимые и достаточные условия его использования

Необходимыми и достаточными условиями использования принципов организации ситуационного управления являются следующие. Во-первых, в условиях высокой интенсивности производственных процессов, характерных для большинства производственных систем во всех отраслях экономики, уже невозможно с достаточной достоверностью прогнозировать производственную ситуацию даже на ближайшую перспективу и заранее утверждать, какое действие следует предпринять в тот или иной момент времени. Например, часто работник получает задание по состоянию ситуации на момент получения наряда, а на момент прибытия на рабочее место ситуация, как правило, уже иная. Во-вторых, только в условиях существующего большинства высококвалифицированных работников рабочих профессий, способных самостоятельно принимать достаточно квалифицированные управляющие решения, можно и необходимо вовлекать их в управление производством на принципах делегирования ответственности, самоорганизации и самоуправления, наделив функциями приня-

тия и исполнения управляющих решений на принципах ситуационного управления.

Формула производственных отношений при ситуационном управлении производством, персоналом, охраной труда и промышленной безопасностью представлена схемой: *достаточно компетентное физическое лицо принимает управляющие решения в сфере своей деятельности на подконтрольном ему объекте, и сам же их исполняет, причем ни с кем не разделяя ответственности за конечный результат своих действий.*

Ситуационное управление правомерно при условии способности работника самостоятельно выполнять порученное дело, когда его квалификация и мотивация соответствует его профессии или занимаемой должности, когда он способен и готов нести ответственность за порученное дело, за результат принятых им решений.

При этом надо понимать и принимать во внимание, что он, как любой человек, неизбежно руководствуется еще и своими принципами, следуя общей целевой установке, нередко рискуя своей безопасностью ради оптимизации своей деятельности, стремясь сделать ту или иную работу быстрее и легче.

### Опыт использования способов управления: обобщение

1. Такое представление об области рационального использования регламентированного и ситуационного управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью, вовсе не говорит о том, какой из указанных способов лучше или хуже. Более того, каждый из них «на своем месте», в своей области рационального использования работает лучше другого. Поэтому одинаково важно уметь успешно пользоваться каждым из указанных принципов организации управления производством и персоналом. Для этого надо знать слабые и сильные стороны каждого из этих принципов организации управления, обусловленные их особенностями, но и этого недостаточно. Надо ещё получить представление о направлениях совершенствования и развития каждого из ана-

лизируемых принципов организации управления производством, персоналом, в том числе охраной труда и промышленной безопасностью.

2. В любых сложных социально-экономических системах, как правило, присутствуют условия, одни из которых пригодны для организации и использования принципов регламентированного управления, а другие – для принципов ситуационного, разница лишь в масштабах распространения этих условий. Это обстоятельство делает необходимым в организации и управлении сложными социально-экономическими системами, как правило, использовать оба принципа, а если и возникает разница, то лишь в масштабах их использования, которые условно можно представить так:

- преимущественное использование принципов организации регламентированного управления;

- преимущественное использование принципов организации ситуационного управления;

- равнозначное использование принципов организации регламентированного и ситуационного управления.

3. В современных условиях в организации управления сложными социально-экономическими системами, основанными преимущественно на принципах регламентированного управления, используются также и принципы ситуационного управления. Это далеко не откровение, хотя надо признать, что в настоящее время ситуационное управление начинает постепенно замещать более распространенное регламентированное управление и за ним – будущее в организации профессиональной деятельности.

Отметим, что в историческом плане ситуационное управление возникло значительно раньше регламентированного и широко используется на бытовом уровне.

4. Первое, чем следует руководствоваться при использовании указанных способов организации управления, это то, что каждому из них соответствует свое правовое обеспечение и свой состав сопутствующих принципов организации управления:

- регламентированное управление основано на использовании авторитарного принципа управления: подчиненный работник делает только то и так, как указал его начальник, и ничего сверх того по своей инициативе, и именно это дает основание ответственность за результат деятельности работника возлагать на его руководителя;

- ситуационное управление основано на принципах делегирования ответственности: подчиненный достаточно способен, квалифицирован и мотивирован самостоятельно вести порученное ему дело, и взять его под личную ответственность.

5. Регламентированному управлению соответствует принцип централизованного управления, в то время как ситуационное управление основано на принципах автономии, самоорганизации, самоуправления. Самоорганизация и самоуправление, в отличие от централизованного управления, позволяют многоуровневым системам управления сложными социально-экономическими системами быстрее реагировать на любые нештатные ситуации, что особо важно с позиций охраны труда, обеспечения промышленной безопасности, а в целом – обеспечения эффективности производства.

6. Повторим, что с развитием механизации и автоматизации производства, с возрастанием интенсивности производственных процессов, с адекватным возрастанием интенсивности нештатных ситуаций внутри и вне производственных систем, особую значимость приобретает ситуационное управление с элементами самоорганизации и самоуправления. При этом адекватно возрастает скорость реакции системы управления производством, персоналом, в том числе по охране труда и промышленной безопасности, как ответная реакция системы управления на возросшую интенсивность нештатных ситуаций внутри и вне производственных систем, причем на всех уровнях управления производством.

7. Любое действие по принятию управляющих решений требует творческого подхода к достижению заданной цели при спонтанно



меняющихся условиях. Это обстоятельство в условиях вовлечения всего персонала в ситуационное управление объективно и неизбежно превращает любую производственную, как и любую служебную деятельность, в школу творчества, ибо известно, что люди делают то, за что с них спрашивается.

### **Вывод**

Таким образом, с возрастанием интенсивности производственных процессов, с адекватным возрастанием интенсивности нештатных ситуаций внутри и вне производственных систем особую значимость приобретает ситуационное управление с элементами самоорганизации и самоуправления. В то же время доля регламентированного управления снижается.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Базовский И. Надежность. Теория и практика / Пер. с англ. – М.: Мир, 1965. – 373 с.

#### **A.F. Pavlov**

Doctor of Technical Sciences, Professor, laboratory head  
JSC «NC VostNII», Kemerovo  
e-mail: pavlovarhip@yandex.ru

#### **THE ANALYSIS OF STATUS, SUBSTANTIATION IMPROVEMENT DIRECTIONS, DEVELOPMENT OF PROCEDURAL AND INSTITUTIONAL ENSURING OF INDUSTRIAL AND LABOUR SAFETY MANAGEMENT SYSTEM**

*Increased intensity of mining works and as consequence of unpredictability of manufacturing situations even for short-term outlook have made it necessary to make appropriate changes in approaches of the manufacturing control system organization, in the procedural and institutional labor and industrial safety ensuring. The present work is devoted to the problems solution.*

*Key words: STATISTIC AND DYNAMIC CONCEPTUALIZATION OF CURRENT REALITY, REGULATED AND SITUATION MANUFACTURING MANAGEMENT, PROCEDURAL AND INSTITUTIONAL SAFETY ENSURING.*

#### **REFERENCES**

1. Bazovskij I. Nadezhnost. Teorija i praktika (Security. Theory and practice.). Per. s angl. Moscow: Mir, 1965. 373 p.