П.Г. Бурлюк

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ОТРАСЛИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
(На примере железнодорожной отрасли)

Современные социально-экономические условия в России и преобразования, проводимые государством, определяют новое содержание кадровой политики в государственных органах и хозяйствующих субъектах.

Известно, что государственная кадровая политика является важнейшим направлением деятельности в системе государственного управления, где находят отражение наиболее устойчивые, необходимые, повторяющиеся и существенные связи и отношения, возникающие между личностью и государством в их социальном взаимодействии в сфере возможности реализации способностей человека в обществе. Отсюда следует, что влияние государственной кадровой политики должно эффективно распространяться на все без исключения организации и отрасли экономики, в том числе на предприятия железнодорожного транспорта, независимо от форм собственности и форм ведения хозяйственной деятельности[1].

Кадровая политика отрасли экономики – инструмент управленческого воздействия на кадры всех организаций и предприятий отрасли.

В научной литературе практически не встречается определение кадровой политики отрасли. Мне представляется, что кадровая политика в отрасли народного хозяйства в широком социальном смысле – это стратегия и тактика государства по формированию и востребованности профессиональных возможностей кадрового потенциала отрасли.

Кадровая политика в отрасли народного хозяйства в узком смысле – это деятельность социального субъекта (субъектов) управления по непосредственной востребованности и воспроизводству кадрового потенциала отрасли с учетом своих целей и задач и в соответствии с действующими нормативно-правовыми основами, отражающими конституционные гарантии и права граждан.

[1] См.: Механизмы реализации государственной кадровой политики: Сборник научных статей / Под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2003. С. 5–6.

До настоящего времени не определено место отраслевой кадровой политики в системе ее классификации. В качестве основания классификации используются: для определения уровня кадровой политики – масштаб деятельности, легитимные полномочия субъекта, для определения разновидности кадровой политики – специфика предметной деятельности субъекта.

С разделением функций государственного управления и хозяйствования в железнодорожной отрасли произошло увеличение числа субъектов кадровой политики (Минтранс России, Росжелдор, Ространснадзор, ОАО «Российские железные дороги»), каждый из которых проводит свою кадровую политику.

Если говорить о коммерческих предприятиях и организациях с государственной формой собственности, образованных ныне в системе ОАО «РЖД», то цели их деятельности (получение прибыли) и условия деятельности (рыночные) отличают их от некоммерческих организаций. Одновременно поскольку рыночные возможности этих субъектов ограничены формой собственности, запретом в обороте акций, значительными ограничениями в обороте объектов инфраструктуры и имущества, государственным регулированием тарифов на перевозки, имеются особенности кадровой политики предприятий и организаций железнодорожного транспорта по сравнению с кадровой политикой коммерческих предприятий и организаций. Поэтому в статье предлагается дополнить классификацию кадровой политики по разновидности форм собственности – кадровая политика коммерческих предприятий и организаций с государственной формой собственности.

Объект кадровой политики отрасли экономики – это то, на что направлена предметно-практическая деятельность субъекта: кадры, их отдельные категории и группы, кадровые процессы и отношения.

По уровню управления выделяется федеральная, территориальная (региональная) и отраслевая кадровая политика.

К федеральной отраслевой кадровой политике на железнодорожном транспорте относится: кадровая политика Минтранса России, Росжелдора, Ространснадзора, центрального аппарата ОАО «РЖД», его функциональных филиалов, дочерних и зависимых акционерных обществ.

К территориальной (региональной) отраслевой кадровой политике на железнодорожном транспорте относится кадровая политика региональных органов Минтранса России, Росжелдора, Ространснадзора, и территориальных органов ОАО «РЖД».

Такая градация отраслевой кадровой политики по уровням обусловлена многозвенной структурой управления железнодорожным

транспортом, а также масштабами, легитимными полномочиями, рамками предметной деятельности субъектов кадровой политики.

С образованием в 2003 г. ОАО «РЖД» произошло «распыление» управления на железнодорожном транспорте, в том числе и в сфере кадровой политики как важной составной части управления вследствие структурного, функционального, имущественного разделения МПС – единого органа государственного и хозяйственного управления на железнодорожном транспорте на федеральные органы государственной власти и хозяйствующий субъект. Ранее функции государственного управления выполняло МПС России как федеральный орган исполнительной власти на железнодорожном транспорте. Сегодня практически стало невозможным проведение единой кадровой политики, так как каждый из образовавшихся субъектов проводит ее автономно.

ОАО «РЖД» и его филиалы проводят самостоятельную кадровую политику, характерную для коммерческих организаций и предусмотренную российским законодательством об акционерных обществах. Но ввиду государственной значимости отрасли, кадровая политика ОАО «РЖД» подлежит государственному регулированию. Однако нормативная правовая база государственного регулирования деятельности коммерческих структур железнодорожного транспорта не отвечает потребностям времени.

В разработанных в 2004–2005 гг. Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г. и Среднесрочной программе развития транспорта до 2010 г. вопросы кадровой политики не отражены. Поэтому влияние на кадровую политику ОАО «РЖД» в этих документах практически не предусматривается.

Федеральной целевой программой «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» предусмотрены лишь мероприятия по созданию новых рабочих мест и подготовке кадров, что явно не охватывает весь спектр формирования и реализации кадровой политики на железнодорожном транспорте.

После образования в 2003 г. ОАО «РЖД» не издано ни одного нормативного правового акта федерального уровня, в том числе внутриведомственного (в рамках Минтранса России), который рассматривает вопросы единой кадровой политики или кадровой политики в хозяйствующем субъекте на железнодорожном транспорте.

В рамках системы ОАО «РЖД» создаются и утверждаются руководством компании нормативные акты, касающиеся кадровой политики и управления персоналом в компании, самыми значимыми из которых являются Стандарт управления персоналом ОАО «РЖД» (2005 г.), «Стратегия развития кадрового потенциала ОАО «РЖД»», являющаяся составной частью «Стратегической программы развития ОАО «РЖД» до 2010 года» (2006 г.).

Со стороны федеральных органов исполнительной власти осуществляется контроль исполнения законодательства на железнодорожном транспорте и отдельных форм деятельности хозяйствующего субъекта, который не распространяется на кадровую политику. В той или иной степени контролируются тарифная политика, безопасность движения, соблюдение экологических норм и правил, управление и распоряжение имуществом и др.

Специальная подготовка и переподготовка субъектов предпринимательства на железнодорожном транспорте осуществляется в государственных высших и средних учебных заведениях, в Российской академии путей сообщения, в Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации на договорной основе.

Таким образом, законодательно установленная регулирующая роль государства в функционировании отрасли на практике пока отсутствует.

В Трудовом кодексе Российской Федерации есть ряд положений, которые напрямую оставляют за государством право воздействия на кадровые процессы и отношения в организации (ст. 2 и 353).

Стратегический характер железнодорожной отрасли для государства обусловливают изначально жесткий государственный контроль над технологией производственных процессов на железнодорожном транспорте, ее повышенной опасностью для жизни, здоровья людей и окружающей среды и другими факторами, предъявляемыми повышенными требованиями к кадрам этой отрасли, к состоянию ее кадрового потенциала. Однако непосредственное воздействие на кадровые процессы и отношения в хозяйствующем субъекте со стороны федеральных органов исполнительной власти в области железнодорожного транспорта в настоящее время практически не проводится. Для этого нет соответствующих структурных подразделений. Так, в Минтрансе России единственным кадровым подразделением, и то, занимающимся кадровыми вопросами своего ведомства, является отдел государственной службы и кадров из 11 человек.

В РЖД кадровыми вопросами, касающимися самого федерального агентства, его территориальных органов и организаций, находящихся в ведении агентства, занимаются отдел организационно-кадровой работы и отдел учебных заведений.

В составе Департамента управления персоналом ОАО «РЖД» 7 отделов, практически каждый из которых занимается одним из основных направлений кадровой работы. В управлениях и отделениях железных дорог имеются службы и отделы. Вся кадровая структура бывшего МПС не только перешла хозяйствующему субъекту, но и расширилась.

Неудивительно, что созданные в Минтрансе и Росжелдоре кадровые подразделения оказались маломощными и неспособными принять на себя бремя эффективного государственного регулирования в сфере кадровой политики.

Необходимо, по моему мнению, разработать и принять нормативную правовую базу государственного регулирования кадровой политики в области железнодорожного транспорта. Было бы целесообразно образовать в Минтрансе России и РЖД кадровые подразделения, задачей которых будет государственное регулирование кадровых процессов и отношений в хозяйствующем субъекте – ОАО «РЖД», разработать и принять на уровне Правительства Российской Федерации пакет документов, определяющих механизм государственного регулирования кадровой политики в хозяйствующем субъекте отрасли (отчетность, согласование основополагающих внутрикорпоративных нормативных актов ОАО «РЖД», штатного расписания, типовой номенклатуры должностей, назначений на ключевые руководящие должности и т. д.).

Содержание кадровой политики на железнодорожном транспорте, ее эффективность во многом определяются социальной базой, то есть тем населением, на которое опирается субъект (субъекты) в выработке и реализации своей кадровой политики, чьи интересы она выражает[1].

Российское общество пока социально расколото на бедных и богатых. В нем наблюдается значительная поляризация социальных страт. К началу 2005 г. 18% населения имели доход ниже прожиточного минимума. Вместе с тем 5–10% населения имеют значительные доходы. Несомненно, разделение на социальные страты и подобное соотношение богатых, обеспеченных и малообеспеченных присуще и железнодорожному транспорту как части российского социума.

По мнению автора статьи, отраслевая кадровая политика в системе РЖД должна опираться на наиболее социально активную часть кадров железнодорожного транспорта.

Процесс акционирования крупнейшей и специфичной отрасли экономики в стране не имеет аналогов. Поэтому он требует глубокой теоретической проработки всех аспектов деятельности, в том числе вопросов кадровой политики, ее реализации и применения основных положений на практике.

---

[1] См.: *Сулемов В.А.* Государственная кадровая политика в современной России. М., 2005. С. 163–165.