

Закрытое акционерное общество  
**"Научно-исследовательский центр муниципальной экономики"**  
(ЗАО "Центр муниципальной экономики")

129164, г. Москва, ул. Маломосковская, д. 16, стр. 1, пом. 10-2  
тел. (495) 133-19-47, office@cnis.ru, www.cnis.ru  
для корреспонденции: 129164, г. Москва, пр. Мира, д.124, а/я 60



12.10.2020г. 16-04-197  
№ \_\_\_\_\_  
на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

**Отзыв Закрытого акционерного общества**  
**«Научно-исследовательский центр муниципальной экономики»**  
**(далее – Центр)**  
**на проект приказа**  
**Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации**  
**(далее – Проект Приказа)**  
**«Об утверждении типовых норм труда и нормативов численности работников в**  
**сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, включая региональных**  
**операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами»**  
**(далее – Типовые норм труда)**  
**<https://regulation.gov.ru/projects#npa=108673>**

1. В соответствии с протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Гордеева от 20.12.2019 г. № АГ-П11-57пр Минприроды России, Минтруду России, ФАС России с участием ППК «Российский экологический оператор» поручено утвердить рекомендации по нормированию труда работников в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО), включая региональных операторов по обращению с ТКО. Срок утверждения – 01.07.2020 г.

По состоянию на 13 августа 2020 года указанные рекомендации не были разработаны, в связи с чем Центр направил соответствующее обращение на имя Заместителя Председателя Правительства РФ Абрамченко В.В. (далее – Письмо Центра). В Письме Центра указано на то, что в отсутствие рекомендаций по нормированию труда работников в сфере обращения с ТКО статья «расходы (средства), направляемые на оплату труда» является бесконтрольной и из этого напрашивается вывод, что все тарифы сферы ТКО в настоящее время не являются экономически обоснованными.

2. После Письма Центра, 24 сентября 2020 года на официальном сайте regulation.gov.ru появились «испеченные» Типовые нормы времени, наспех «слепленные» из разработанного более 25 лет назад документа, подготовленного нашим Центром (приказ Департамента ЖКХ Министерства строительства РФ от 06.12.1994 № 13). Этот факт можно охарактеризовать как плагиат.

3. В паспорте Проекта Приказа указано, что видом экономической деятельности является «Экология». Необходимо отметить, что данный документ будет применяться согласно действующим в настоящее время 9 профессиональным стандартам для видов профессиональной деятельности «Формирование эффективной системы сбора, транспортировки, переработки и утилизации отходов производства и потребления» и «Переработка твердых бытовых отходов (ТБО)», «Обращение с отходами производства и потребления», «Обработка твердых коммунальных отходов с использованием

оборудования», «Технологическое обеспечение производственных процессов в сфере обращения с отходами», «Обеспечение экологически и санитарно-эпидемиологически безопасного обращения с отходами производства и потребления», «Организация и проведение логистических операций в сфере обращения с отходами», «Обеспечение соблюдения требований экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия населения организациями в сфере обращения с отходами», «Техническое обслуживание и ремонт оборудования для обезвреживания отходов производства и потребления» по следующим видам экономической деятельности, указанным в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности ОКВЭД 2, принятом и введенном в действие [приказом](#) Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. № 14-ст:

- 38.1 «Сбор отходов»;
- 38.2 «Обработка и утилизация отходов»;
- 38.11 «Сбор неопасных отходов»;
- 38.12 «Сбор опасных отходов»;
- 38.32 «Утилизация отсортированных материалов»;
- 38.32.11 «Сортировка металлических материалов для дальнейшего использования»;
- 38.32.12 «Сортировка неметаллических материалов для дальнейшего использования»;
- 38.21 «Обработка и утилизация неопасных отходов»;
- 38.22 «Обработка и утилизация опасных отходов»;
- 52.24 «Транспортная обработка грузов»;
- 52.29 «Деятельность вспомогательная прочая, связанная с перевозками»;
- 71.20 «Технические испытания, исследования, анализ и сертификация»;
- 33.19 «Ремонт прочего оборудования».

Вид экономической деятельности «Экология», указанный в паспорте проекта, в ОКВЭД в настоящее время отсутствует.

4. Согласно статье 160 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) «нормы труда - нормы выработки, времени, нормативы численности и другие нормы...». Таким образом документ должен установить один или несколько видов норм труда, к которым относятся нормативы численности, нормы времени и другие нормы.

5. В проекте Типовых норм труда указано, что они «предназначены для нормирования труда работников операторов по обращению с ТКО, региональных операторов по обращению с ТКО, установления их оптимальной структуры, рациональной расстановки кадров и расчета нормативных затрат на оплату труда, которые являются одной из составляющих нормативной себестоимости и экономически обоснованных тарифов в области обращения с ТКО».

Необходимо отметить, что в действующем законодательстве отсутствует понятие нормативной себестоимости в области обращения с ТКО. Причина применения этого и других устаревших понятий и норм в Типовых нормах труда кроется в том, что за основу при разработке были взяты разработанные в 1994 году Центром (в то время он назывался ГП "Центр нормирования и информационных систем в ЖКХ") «Рекомендации по нормированию труда работников предприятий благоустройства», утвержденные приказом Департамента жилищно-коммунального хозяйства Министерства строительства Российской Федерации от 06.12.94 № 13 (далее – Приказ Департамента ЖКХ Минстроя № 13).

В проекте приказа и в пояснительных документах к нему также отсутствует упоминание, что именно «Рекомендации по нормированию труда работников предприятий благоустройства», утвержденные приказом Департамента ЖКХ Минстроя России №13 и легли в основу Типовых норм труда.

6. С момента разработки Приказа Минстроя России № 13 были существенно изменены организационно – экономические условия деятельности организаций в сфере обращения с отходами.

Так, в разработанных Типовых нормах труда отсутствуют такие функции, которые в настоящее время выполняются региональными операторами и операторами по обращению с отходами, как:

- администрирование вычислительной техники и систем;
- экологический мониторинг;
- деятельность по осуществлению, контролю и управлению закупками для обеспечения государственных, муниципальных и корпоративных нужд;
- расчет платежей за услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами;
- учет платежей за услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами;
- организация реализации услуг и учета по абонентам;
- дистанционное информационно-справочное обслуживание физических и юридических лиц;
- выявление несанкционированных свалок;
- транспортное обслуживание и ряд других.

Отсутствие в проекте нормативов численности по указанным функциям приводит к нарушениям статьи 160 ТК РФ, согласно которой нормы труда устанавливаются в соответствии с достигнутым уровнем техники, технологии, организации производства и труда.

7. Проектом Типовых норм труда не учтены особенности деятельности региональных операторов и операторов по обращению с отходами, в том числе когда региональный оператор осуществляет только функции управления и таким образом нормируется только численность руководителей, специалистов и служащие без учета рабочих, а также когда он осуществляет деятельность на территории нескольких муниципальных образований региона и соответственно должен иметь региональные представительства.

8. Проектом Типовых норм вообще не предусмотрено нормирование труда рабочих, занятых сбором и транспортировкой отходов, в том числе водителей мусоровозов и рабочих, занятых погрузкой отходов из контейнеров в мусоровозы, что составляет значительную численность работников у операторов по обращению с ТКО.

9. Разработка Типовых норм полностью игнорирует требования, которые предусмотрены Федеральным законом № 238-ФЗ от 03.07.2016 "О независимой оценке квалификаций" и нормативно-правовыми актами, разработанными в его развитие, предусматривающими переход на профессиональные стандарты. При этом **проект приказа не предусматривает использование профессиональных стандартов при описании примерного перечня работ по функциям управления и примерного перечня должностей.**

Так, в пункте 4 Типовых отраслевых норм указано, что «в перечнях должностей и профессий по каждому разделу приведены основные наиболее часто встречающиеся должности руководителей, специалистов и служащих и профессии рабочих», но не указано, на основании чего – Единого тарифно-квалификационного справочника профессий

рабочих и Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих и (или) утвержденных в установленном порядке профессиональных стандартов, которые разрабатываются профильными Советами по профессиональным квалификациям.

Сфера обращения с ТКО находится в ведении Совета по профессиональным квалификациям в жилищно-коммунальном хозяйстве (далее – СПК ЖКХ) со своей инфраструктурой, отраслевыми Комиссиями (в том числе Комиссией в сфере обращения с ТКО), рабочими группами и центрами оценки квалификаций в регионах.

В арсенале СПК ЖКХ имеются:

- соответствующие полномочия, включающие функции по организации и проведению независимой оценки квалификаций и профессионально – общественную аккредитацию учебных программ учреждений образования в закрепленных видах деятельности, которыми Совет наделен решением Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям;

- 83 созданных центра оценки квалификаций в 51 регионе Российской Федерации;

- 63 разработанных и утвержденных в Минтруде России профессиональных стандарта (в том числе 9 в сфере ТКО)<sup>1</sup>;

- 137 разработанных и утвержденных в Национальном агентстве развития квалификаций (далее - НАРК) наименований квалификаций (в том числе 17 для сферы ТКО).

Созданная СПК ЖКХ инфраструктура и разработанные оценочные средства позволяют проводить независимую оценку квалификации работников предприятий в закрепленных за Советом видах деятельности.

На 1 августа 2020 года<sup>2</sup>:

- 1897 работников отрасли прошли независимую оценку квалификаций (в том числе, 197 представителей сферы обращения с отходами);

- 43 образовательные программы прошли профессионально – общественную аккредитацию на соответствие их отраслевым профессиональным стандартам (в том числе, 2 - в сфере обращения с отходами).

Таким образом, **профессиональные стандарты и соответствующие наименования квалификаций для сферы ТКО утверждены приказами Минтруда России и зарегистрированы в Минюсте России.**

Вопрос независимой оценки квалификаций работников сферы ТКО получил широкую огласку среди профессионального сообщества. В Комиссию СПК ЖКХ по обращению с ТКО поступают предложения, касающиеся введения обязательности прохождения независимой оценки квалификаций специалистов, взаимодействующих с региональным оператором по реализации договоров по оказанию услуг по вывозу ТКО, от физических и юридических лиц, которые участвуют в обсуждении отраслевой рамки квалификаций.

10. Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 31 мая 2013 г. № 235 утверждены «Методические рекомендации для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда» (далее – Методика для ФОИВ). Пунктом 4 Методики для ФОИВ установлено, что при разработке Типовых отраслевых норм труда:

- а) используются **комплексно обоснованные нормы затрат** труда, установленные для однородных работ применительно к типовым технологическим (трудовым) процессам и

---

<sup>1</sup> <https://xn---ltbkcvl7a.xn--p1ai/professionalnye-standarty/reestr-utverzhdenykh-professionalnyh-standartov.html>

<sup>2</sup> Данная информация подготовлена на основании информации, опубликованной в статье Чернышова Леонида Николаевича, первого заместителя Председателя Совета по профессиональным квалификациям в ЖКХ, д. э. н., профессор, член-корреспондент РААСН «Пути повышения эффективности реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (журнал «ЖКХэксперт: экономика и право», № 10 за 2020г.)

типовым организационно-техническим условиям их выполнения в соответствующей отрасли экономики;

б) в качестве типового выбирается наиболее рациональный и целесообразный трудовой процесс, характерный для всей совокупности однородных процессов, основными критериями рациональности которого являются минимальные затраты времени при соблюдении необходимого качества выполняемых функций, оказываемых услуг, обеспечение содержательности и оптимальной степени интенсивности труда, безопасность работы и нормальные условия труда, **соответствие трудового процесса современному уровню техники и технологии, организации производства, труда и управления;**

в) комплексное обоснование типовых норм труда устанавливается с применением аналитического метода нормирования труда к изучению технологических и трудовых процессов (на основании измерения затрат рабочего времени путем хронометража, фотохронометража, фотографий рабочего времени и других способов наблюдений, использования нормативных документов по труду), а также математико-статистического метода (путем определения зависимостей между количественными и качественными факторами и затратами рабочего времени на основе обработки данных отчетности и результатов исследований).

Пунктом 5 Методики для ФОИВ предусмотрено, что «разработку типовых норм труда рекомендуется осуществлять по следующему плану:

а) выявление потребности в разработке новых и пересмотре действующих типовых норм труда;

б) постановка задач по разработке по видам норм труда, описание технического задания на разработку;

в) **выбор организаций и рабочих мест для проведения наблюдений;**

г) **сбор исходной информации, изучение организационно-технических условий и методов выполнения работы на рабочих местах;**

д) **проведение отдельных замеров времени (выборочно) на рабочих местах;**

е) установление требований к исполнителю и выбор исполнителей;

ж) установление и анализ факторов, влияющих на величину затрат труда;

з) описание (проектирование) рационального трудового процесса с указанием индексов затрат рабочего времени по каждому элементу трудового процесса, предусмотренных приложением № 1 к Методическим рекомендациям;

и) **изучение и измерение затрат труда;**

к) обработка и формализация результатов измерений по видам норм труда;

л) **апробация типовых норм труда в производственных условиях;**

м) **обсуждение проектов типовых норм труда с соответствующими профессиональными союзами (объединениями профессиональных союзов);**

н) согласование типовых норм труда с Минтрудом России;

о) утверждение типовых норм труда.

Пунктом 18 Методики для ФОИВ «при разработке типовых норм численности рекомендуется:

а) **применять расчетно-аналитический метод с использованием фотографии рабочего времени;**

б) **проводить расчет типовых норм численности по видам работ, осуществляемый на основе показателей типовых норм времени на единицу работы (услуг) и планового показателя объема работ».**

Пунктом 8 Методики для ФОИВ предусмотрено следующее:

«Для осуществления расчета типовых норм времени целесообразно:

а) **определить минимальное количество организаций, на базе которых планируется проводить исследования по каждому виду работ (далее - наблюдения), с**

учетом следующих критериев: наличие массовых и повторяемых работ; использование рациональных трудовых процессов, соответствующих современному уровню техники и технологии, организации производства, труда и управления;

б) провести выбор работников для проведения наблюдения (рекомендуется проводить наблюдения за работниками, квалификация которых соответствует уровню сложности работы и которые имеют стаж работы более 2 лет). При этом не рекомендуется проводить выбор работников, индивидуальное состояние здоровья которых может существенно повлиять на результаты наблюдения (лица с ограниченными возможностями, беременные женщины, лица, недавно приступившие к работе после длительного перерыва и т.д.), выполняющих работу на условиях внешнего или внутреннего совместительства, совмещающих в пределах рабочего времени должности (профессии), выполняющих обязанности временно отсутствующего работника;

в) определить интенсивность труда исходя из показателей нормального темпа работы, например, эквивалентного ходьбе без груза по ровной местности со скоростью 4,8 км/час, а также скорости выполнения движения "протянуть руку с малой степенью контроля на расстояние 40 см" со скоростью 93 см/сек;

г) определить количество наблюдений (число работников и количество наблюдений по каждому из них) с учетом характера, продолжительности, массовости, повторяемости работ, степени их детерминированности и других факторов, а также достаточной точности результатов;

д) провести фотографии рабочего времени, при которых должны быть обеспечены: исправность предметов труда; наличие требуемого количества и качества материалов, необходимых для выполнения работы и их своевременная подача; своевременное снабжение электроэнергией и иными источниками энергопитания, технической документацией; безопасные условия труда. Фотография рабочего времени, при которой фиксируются все затраты рабочего времени от начала и до окончания рабочего времени, может вестись с применением системы видеонаблюдения с обязательным заполнением **карты фотографии рабочего времени (наблюдательного листа), образец которой предусмотрен приложением № 2 к Методическим рекомендациям (далее - Карта)**. В Карте рекомендуется указывать все действия работника в течение рабочего дня с указанием перерывов в работе в том порядке, в каком они происходили фактически, с одновременной фиксацией текущего времени окончания каждого элемента операции (трудового процесса), которые, в свою очередь, являются началом следующего вида элементов операции (трудового процесса). Каждая запись показывает либо то, что делал работник, либо то, чем было вызвано его бездействие. При записи каждого элемента операции (трудового процесса) или перерыва целесообразно указывать индекс затрат рабочего времени;

е) обработать результаты исследований.

С учетом того, что организационно-технические условия и нормативная численность (в том числе и ошибочно определенная) были приняты в неизменном виде по документу 1994 года, нам представляется, что не была соблюдена указанная выше процедура при разработке Типовых норм труда.

11. В сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия проекта приказа указана степень его регулирующего воздействия как высокая, однако кроме самого проекта акта отсутствует пояснительная записка к нему, не приведен перечень организаций сферы обращения с отходами, на которых сборник разрабатывался и апробировался и отсутствует информация, принимала ли участие в его разработке Ассоциация «Чистая страна», Российский экологический оператор (РЭО) и согласован ли данный документ с Общероссийским Профсоюзом жизнеобеспечения и Общероссийским объединением работодателей сферы жизнеобеспечения.

Так, в пункте 7 Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия отсутствует достоверная оценка участников отношений - группы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, иных заинтересованных лиц, включая органы регулирования тарифов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием. В пункте 7 сводного отчета в графе «Оценка количества участников отношений» указано «не представляется возможным оценить», что говорит об отсутствии проведенной необходимой работы по подготовке Типовых норм труда, о несоблюдении установленной приказом Минтруда процедуры и полном игнорировании Методических подходов нормирования труда. В разделе 20 Сводного отчета не указаны сведения о проведении публичного обсуждения проекта акта, сроках его проведения, федеральных органах исполнительной власти и представителях предпринимательского сообщества, извещенных о проведении публичных консультаций, а также о лицах, представивших предложения, и рассмотревших их структурных подразделениях разработчика.

12. В силу того, что проект затрагивает интересы не только организаций в области обращения с отходами, но и их работников, в целях соблюдения трудового законодательства необходим переходный период для своевременного уведомления работников в связи с возможным готовящимся изменением норм труда, сокращением численности, изменением трудовых функций. В разделе 16 Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта приказа отсутствует «Предполагаемая дата вступления в силу проекта акта, необходимость установления переходных положений (переходного периода), а также эксперимента».

13. В разделе 4 сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта приказа отсутствует анализ международного опыта в соответствующих сферах деятельности и указано, что «международного опыта в соответствующих сферах деятельности нет». Считаем это недостоверной информацией.

14. В разделе 7.1 Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта приказа отсутствует «Анализ влияния социально-экономических последствий реализации проекта акта на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства», а в разделе 11 отсутствует «Оценка расходов и доходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо изменением содержания таких обязанностей и ограничений», что недопустимо, так как степень регулирующего воздействия проекта приказа указана как высокая.

15. Центр даёт низкую оценку качеству разработки Типовых норм труда, которые логически не вписываются в нормы действующего законодательства и повлекут разное толкование при регулировании социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений в сфере обращения с отходами. Приказ не учитывает действующие профессиональные стандарты в сфере обращения с отходами, что противоречит идеологии и практике реализации Федерального закона от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации». В Типовых нормах труда не применяется описание обобщенных трудовых функций и трудовых действий по многим функциям управления, что не позволяет предприятиям сферы обращения с отходами использовать нормы при переходе на профессиональные стандарты.

16. Считаем, что Типовые нормы труда в данном виде (основанные на старых нормах, не апробированные в организациях сферы обращения с ТКО и разработанные без учета

профессиональных стандартов) могут нанести существенный экономический ущерб деятельности всех участников системы обращения с ТКО. Разработанные без учета современных организационно-экономических и организационно-технических условий деятельности организаций в сфере обращения с отходами Типовые норм труда приведут к резкому снижению расходов на оплату труда и к серьезному уменьшению необходимой валовой выручки при регулируемых тарифах по обращению с ТКО, которое по экспертной оценке, может составить не менее 2 млрд рублей в год.

17. Проект Типовых норм труда противоречит методическим основам нормирования труда и целям национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости».

18. Типовые нормы труда нуждаются в серьезной научно-практической доработке (в том числе на основе изучения имеющегося международного опыта в сфере нормирования труда в области обращения с отходами), апробации и широком общественном и профессиональном обсуждении, а также согласовании с заинтересованными сторонами, включая Ассоциацию «Чистая страна», Российский экологический оператор (РЭО), Общероссийский Профсоюз жизнеобеспечения, Общероссийское объединение работодателей сферы жизнеобеспечения (ОООР ЖКК) и Совет по профессиональным квалификациям в жилищно-коммунальном хозяйстве.

С уважением,  
генеральный директор



Б.В. Хмельников

Исполнитель  
Межецкая В.А.  
раб. (495) 133-19-47  
моб. +7962-9776399