

ПРАКТИКА НОРМИРОВЩИКА

ЭКОНОМИЧЕСКИ ОБОСНОВАННЫЕ РАСХОДЫ = ЗАВЫШЕННАЯ ЦЕНА УСЛУГИ!

Заметки бывалого нормировщика на полях судебных дел
За-366/2021, За-388/2021 в Нижегородском областном суде

Хмельников Борис Вадимович, Генеральный директор Научно-исследовательского Центра муниципальной экономики

Кто сильнее — кит или слон?

Вот уже много лет во всех видах деятельности организаций коммунальной инфраструктуры, где осуществляется государственное регулирование тарифов (теплоснабжение, электроснабжение, водоснабжение и водоотведение, обращение с ТКО), не утихают дискуссии по поводу определения статьи расходов, которая касается каждого работника — расходов на оплату труда. Казалось бы, за длительный период регулирования должен был сложиться отработанный механизм формирования этих расходов, в том числе и подкрепленный судебной практикой.

Но дело в том, что помимо отраслевых нормативных документов (Основ ценообразования в соответствующих сферах регулирования) вопросы оплаты труда во всех предприятиях и организациях регулируются и нормами трудового законодательства, в том числе кодифицированного закона, которым является Трудовой кодекс Российской Федерации (далее — ТК РФ). А поскольку в соответствии со статьей 5 ТК РФ: «Нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных законах (а уж в нормативных правовых актах и подавно — *прим. автора*), должны соответствовать настоящему Кодексу.



В случае противоречий между настоящим Кодексом и иным федеральным законом, содержащим нормы трудового права, применяется настоящий Кодекс», то, на мой взгляд, кит (в данном случае нормы ТК РФ) приоритетны перед нормами Основ ценообразования и Методических указаний во всех указанных выше сферах регулируемой деятельности (слоны).

Суть судебного спора или как учитываются нормы ТК РФ в отраслевом законодательстве по регулированию тарифов

Центру уже доводилось проводить судебные экспертизы по регулируемым сферам деятельности. Поэтому обращение в наш адрес одного из региональных операторов в сфере обращения с ТКО Нижегородской области не стало открытием. Для нас эта судебная экспертиза также представляла интерес. Во-первых, новый опыт в сфере обращения с ТКО. Во-вторых, спор касается формирования расходов на оплату труда, и мы были уверены, что должны помочь в судебном споре, ведь не зря же в далеком 1947 году создали нашу организацию именно для решения вопро-

сов нормирования и оплаты труда в ЖКХ. Мы не только не утратили, но и продолжаем наращивать компетенции в этой сфере. В-третьих, не так давно социальное партнерство стало конституционной нормой, а соответственно и его элементы в виде Отраслевого тарифного соглашения, в котором закреплены основные гарантии по оплате труда в сфере ЖКХ, получили еще более высокую законодательную защиту. Так нам виделось вначале...

Итак, в нашем распоряжении оказалось два судебных дела, в которых существо было аналогично, но отличались периоды регулирования. Регио-

нальный оператор пытался в судебном порядке защитить свои расчеты расходов на оплату труда. Региональная служба по тарифам была не согласна с этими расчетами, и подкрепленная предписанием ФАС, попросту говоря, уменьшила эти расходы. До нас уже в деле было экспертное заключение оценочной компании, не связанной с ЖКХ и, соответственно, не владеющей спецификой проблемы оплаты труда в отрасли.

Перед экспертами были поставлены следующие вопросы:

1. Соответствует ли заключение специалиста, выполненное оценочной компанией, требованиям законодательства о тарифном регулировании в сфере обращения с ТКО.
2. Определить, является ли экономически обоснованным размер расходов регионального оператора по обращению с ТКО на оплату труда и отчисления на социальные нужды, включенных в НВВ при расчете тарифа на услугу регионального оператора по обращению с ТКО (захоронение) в 2018–2020 годы, при необходимости провести корректировочный расчет указанных расходов.

Для ответа на первый вопрос, что было естественным для нас, необходимо посмотреть, как должны формироваться расходы на оплату труда в соответствии с законодательством о тарифном регулировании в этой сфере. Итак, вот соответствующие положения, установленные в п. 42 Основ ценообразования в этой сфере: «При определении расходов на оплату труда, включаемых в необходимую валовую выручку, размер фонда оплаты труда определяется с учетом отраслевых тарифных соглашений, коллективных договоров, заключенных регулируемой организацией, и планового и (или) фактического уровня фонда оплаты труда, сложившегося за последний период регулирования в регулируемой организации и других регулируемых организациях, осуществляющих аналогичные виды регулируемой деятельности в сопоставимых условиях, а также с учетом официальной статистической информации, предоставляемой или распространяемой субъектами официального статистического учета для соответствующего субъекта Российской Федерации в установленном порядке, о средней заработной плате в регионе по соответствующему виду экономической деятельности с учетом прогнозного индекса потребительских цен».

Попробуем разобраться с этим положением Основ, ведь это «правило» в хорошем смысле, которое должно быть обязательным и для региональных операторов по обращению с ТКО, и для органов регулирования, и, безусловно, для всех остальных лиц, кто может быть связан с этой проблемой, в том числе при рассмотрении досудебных споров при разногласиях в ФАС и судебных споров.

Итак, внимательно читаем текст: «размер фонда оплаты труда определяется с учетом отраслевых тарифных соглашений, коллективных договоров, заключенных регулируемой организацией...». Казалось бы, все ясно, в соответствии с нормами трудового законодательства, оплата труда регулируется отраслевыми соглашениями и коллективными договорами, что полностью соответствует ст. 133 ТК РФ. Поскольку речь идет об отраслевом тарифном соглашении, то необходимо понять, какое соглашение распространяется на данного регионального оператора Нижегородской области. Ответ для нас был предельно прост, в сфере ЖКХ почти на подавляющее большинство организаций распространяется в соответствии со ст. 48 ТК РФ Отраслевое тарифное соглашение в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2017–2019 годы¹, заключенное между Общероссийским отраслевым объединением работодателей сферы жизнеобеспечения (ОООР ЖКХ) и Общероссийским профсоюзом работников жизнеобеспечения (далее — ОТС в ЖКХ). Вопрос документирования присоединения к соглашению не совсем простой вопрос², в рамках данной статьи не буду останавливаться на нем подробно. Скажу лишь одно, ОТС в ЖКХ распространяется на все организации и предприятия сферы ЖКХ, которые не представили мотивированный отказ в соответствии со ст. 48 ТК РФ. Мы уже неоднократно освещали эту тему на страницах нашего издания и уверен, что будем это делать и дальше.

А поскольку на регионального оператора распространяется ОТС в ЖКХ, а это, в соответствии со ст. 45 ТК РФ — правовой, т.е. обязательный акт, то логично было бы полагать, что следует руководствоваться теми положениями по оплате труда, которые закреплены в нем. В соответствии с п. 2.8 ОТС в ЖКХ «расходы (средства), направляемые на оплату труда, рассчитываются исходя из нормативной численности работников, с учетом нормативной численности на вновь вводимые объекты и включают в себя:

¹ Дополнительным соглашением к Отраслевому тарифному соглашению в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2017–2019 действие ОТС продлено на три года, до 31 декабря 2022 года.

² См. статью Межецкой В. А. «ОТС — «друг» или «враг» для отраслевых организаций и как понять, к какому соглашению присоединяться: мнение независимого эксперта» в нашем журнале № 4–5 за 2019 год.

- 2.8.1. Тарифную составляющую расходов (средств), направляемых на оплату труда, которая рассчитывается исходя из суммы месячных тарифных ставок (должностных окладов).
- 2.8.2. Выплаты компенсационного и стимулирующего характера (компенсации, премирование работников, доплаты, надбавки и другие выплаты)...

В ОТС ЖЖХ установлены и тарифные ставки, и предельные величины выплат, а поскольку в соответствии со ст. 45 ТК РФ «в тех случаях, когда в отношении работников действует одновременно несколько соглашений, применяются условия соглашений, наиболее благоприятные для работников», то помимо условий оплаты труда, заложенных в ОТС ЖЖХ, могут применяться для работников регионального оператора по обращению с ТКО только те условия, которые не ниже, чем в ОТС.

И руководствуясь именно этими положениями, эксперты, отвечая на второй вопрос суда и корректируя расчет расходов на оплату труда, выполнили его в полном соответствии с ОТС в ЖЖХ. И если в одном деле (За-366/2021) судья полностью согласилась с экспертом, то во втором деле — наоборот...

Какие же аргументы использовала вторая судья? Чтобы не быть голословным, приведу дословную цитату из решения по делу За-388/2021: «Необхо-

димо также отметить, что увеличение тарифных ставок (доведение их до уровня, установленного в ОТС в ЖЖХ — прим. автора) и премиального фонда оплаты труда (эксперты использовали размеры ниже предельных, установленных в ОТС в ЖЖХ — прим. автора) сотрудников предприятия является правом регулируемой организации, а не обязанностью, и может осуществляться за счет расчетной предпринимательской прибыли регулируемой организации, а не за счет потребителей услуг».

Комментируя эту интересную позицию суда, стоит напомнить, что ОТС в ЖЖХ — правовой акт, т.е. обязательный для применения, и у работодателя — не право, а обязанность его соблюдать, что закреплено как в ст. 48 ТК РФ, так и отражено в п. 1.8 самого ОТС в ЖЖХ. Хотелось бы, чтобы Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений рассмотрела подобную позицию суда и дала ему оценку, доведя свою позицию до всех судебных органов.

И уж совсем странным выглядит изложенная выше позиция суда с точки зрения тарифного регулирования. Прибыль в регулируемой организации не существует сама по себе, она такая же составная часть регулируемого тарифа, и в любом случае потребитель должен оплатить услугу по регулируемому тарифу с учетом всех расходов, включенных в НВВ, в том числе и расходов на оплату труда.

Законодательный конфликт в методологии определения расходов на оплату труда при регулировании тарифов

Снова придется вернуться к п. 42 Основ ценообразования в сфере обращения с ТКО. В предыдущем разделе мы рассмотрели только первую часть предложения по определению расходов на оплату труда, касающуюся ОТС в ЖЖХ.

Еще раз воспроизведу ее дословно: «**При определении расходов на оплату труда, включаемых в необходимую валовую выручку, размер фонда оплаты труда определяется с учетом отраслевых тарифных соглашений, коллективных договоров, заключенных регулируемой организацией, и планового и (или) фактического уровня фонда оплаты труда, сложившегося за последний период регулирования в регулируемой организации и других регулируемых организациях, осуществляющих аналогичные виды регулируемой деятельности в сопоставимых условиях, а также с учетом официальной статистической информации, предоставляемой или распространяемой субъектами официального статистического учета для соответствующего субъекта Российской Федерации в установленном порядке,**

о средней заработной плате в регионе по соответствующему виду экономической деятельности с учетом прогнозного индекса потребительских цен».

Попробуем разобраться с остальными положениями по определению расходов на оплату труда. По ОТС мне, как специалисту, занимающемуся вопросами оплаты труда всю свою профессиональную деятельность, начиная с 1985 года, все понятно. Но те, кто готовил нормативные акты по ценообразованию, к вопросам оплаты труда, регулируемым трудовым законодательством, добавили еще ряд положений, которые внесли неразбериху по этому вопросу. Поэтому для удобства восприятия попытаемся сложное положение разбить на ряд простых и проанализировать их во взаимосвязи.

Итак, кроме ОТС, размер фонда оплаты труда определяется с учетом:

- 1) и планового, и (или) фактического уровня фонда оплаты труда, сложившегося за последний период регулирования в регулируемой организации;

- 2) и планового, и (или) фактического уровня фонда оплаты труда, сложившегося за последний период регулирования в других регулируемых организациях, осуществляющих аналогичные виды регулируемой деятельности в сопоставимых условиях;
- 3) официальной статистической информации, предоставляемой или распространяемой субъектами официального статистического учета для соответствующего субъекта Российской Федерации в установленном порядке, о средней заработной плате в регионе по соответствующему виду экономической деятельности.

Начнем анализ первого положения. Смещение в одном пункте планового и фактического фонда оплаты труда регулируемой организации, которые в экономике почти никогда не совпадают, уже вызывает сомнение у меня, как бывалого и профессионального нормировщика. Факт может отличаться от плана, как в большую, так и в меньшую сторону. Например, организация не смогла набрать необходимый штат персонала (оставим за скобками определение кадровой потребности регионального оператора на основе нормативной численности, как это предусмотрено условиями ОТС в ЖКХ. Я подробно освещал эту проблему на страницах издания³. Добавить к этому стоит только одно, до сих пор эта проблема не решена!) и, соответственно, выполнить плановые показатели по оплате труда, реализовав возложенные на нее задачи по обращению с ТКО меньшей численностью персонала, чем было предусмотрено плановыми показателями по численности. Соответственно могли быть скорректированы и фактические показатели по оплате труда.

Или, наоборот, в процессе работы объем работ регионального оператора возрос, и он был вынужден дополнительно нанять персонал и тогда тоже имеется отклонение плана от факта. Что в этом случае является приоритетом для определения расходов на оплату труда — план или факт?

Что касается фонда оплаты труда других регулируемых аналогичных организаций и сопоставимости условий, это вообще за гранью понимания. У каждого оператора по обращению с отходами своя зона ответственности, свои объемы и масса отходов, своя логистика, в том числе и использование парка мусоровозов, наличие и размеры объектов инфраструктуры обращения с ТКО (сортировочные комплексы, полигоны и т.д.). Если что и можно сопоставить, то какие-либо удельные показатели по зарплате, например, расходы на оплату труда

на куб. м ТКО, но это все будет очень условно. Для корректного сопоставления необходимо будет разработать сопоставимые условия приведения. С учетом того, что до сих пор в отрасли не разработаны методические документы по расчету нормативной численности, эти положения экономически не могут быть обоснованы и реализованы.

Ну и наконец, о статистической информации. Тем более, что именно эта проблема и рассматривалась в суде. Региональная служба по тарифам Нижегородской области при регулировании тарифов для регионального оператора пыталась реализовать именно это положение Основ ценообразования, игнорируя вообще условия ОТС, о чем и было отмечено в заключении экспертов. И вот здесь многие регуляторы попадают в ловушку. В регионах не ведется статистическое наблюдение по конкретным видам экономической деятельности, определяют лишь среднемесячную заработную плату по сферам деятельности, в данном случае по «водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, деятельности по ликвидации загрязнений». Любой мало-мальски понимающий в экономике человек, знакомый с основами статистики, поймет, что такие данные не могут быть корректными для конкретной организации с точки зрения определения расходов на оплату труда, да еще и по регулируемой деятельности.

И в заключении, хотел бы привести позицию суда по делу За-388/2021, вынесенную в заголовок: «Позиция экспертов (автор статьи в их числе) о том, что экономически обоснованные расходы организации могут превышать фактические расходы, нарушает (!) баланс интересов регулируемой организации (!) и потребителей, поскольку фактически возлагает на потребителей обязанность оплаты услуг по завышенной (!) цене, превышающей фактически понесенные организацией затраты». Даже не будучи экспертом или специалистом в этой области, тяжело понять эту логику суда. Как экономически обоснованные расходы могут приводить к завышению цены. Ведь метод экономически обоснованных расходов — один из методов регулирования тарифов в сфере обращения с ТКО в соответствии с п. 19 Основ ценообразования в этой сфере: «При установлении тарифов... для регулируемых организаций... применяются следующие методы: а) метод экономически обоснованных расходов (затрат)».

Но, похоже, что судья Нижегородского суда не знакома с этим...

³ См. статью Хмельникова Б. В. из серии «Заметки бывалого нормировщика» — ««Беда коль пироги начнет печи сапожник» или десятки миллиардов захоранивают вместе с отходами» в № 12 за 2020 год.