



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту Закона Пермского края "О потребительской корзине для
основных социально-демографических групп населения в целом по
Пермскому краю"

07.06.2013

№ 94

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением первого заместителя председателя Законодательного Собрания Папкова И.В. от 06.05.2013 № 1686-13/07 на основе проекта закона, внесенного губернатором Пермского края, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 06.05.2013 № СЭД-01-29-592).

Законопроектом предлагается установить потребительскую корзину для основных социально-демографических групп населения в целом по Пермскому краю.

Актуальность разработки нового закона о потребительской корзине обусловлена необходимостью приведения структуры потребительской корзины в Пермском крае к вступившей в действие с 1 января 2013 года структуре потребительской корзины в целом по Российской Федерации¹.

В соответствии с федеральным законом о прожиточном минимуме в Российской Федерации (далее по тексту – федеральный закон о прожиточном минимуме)² и другими федеральными нормативными документами в проекте закона **устанавливается:**

- **потребительская корзина** для основных социально-демографических групп населения;

- **порядок определения величины прожиточного минимума** на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения.

1. Аналогично федеральному законодательству в состав потребительской корзины включены необходимые для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственные товары и услуги, стоимость которых определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания.

¹ Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации»

² Федеральный закон от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012 г.) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»

1.1. Продукты питания, включаемые в потребительскую корзину для основных социально-демографических групп населения в целом по Пермскому краю, предложены в законопроекте в составе и объемах, рекомендованных Правительством Российской Федерации.

В методических рекомендациях по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации (далее по тексту - методические рекомендации)³ Пермский край отнесен к VIII зоне. К этой же зоне отнесено еще 12 субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Кировская область, Нижегородская область, Пензенская область, Самарская область и др.).

Из субъектов, отнесенных к VIII зоне, в настоящее время потребительская корзина актуализирована в 7 территориях (Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Кировская область, Нижегородская область, Пензенская область). Во всех территориях, кроме Чувашской Республики, объемы минимального набора продуктов питания соответствуют нормам, предложенным в методических рекомендациях.

В Чувашской Республике несколько больше установлены объемы потребления картофеля для трудоспособного населения (на 9,8%) и пенсионеров (на 16,7%), молокопродуктов для трудоспособного населения (на 1,5%), несколько меньше объемы потребления картофеля для детей (на 6,7%), сахара по всем группам населения (в среднем на 7,2%).

В предложенном проекте закона о потребительской корзине по сравнению с действующей потребительской корзиной:

- объединены в одну социально-демографическую группу мужчины и женщины трудоспособного возраста (трудоспособное население), мужчины и женщины пенсионного возраста (пенсионеры), дети всех возрастов (дети);

- для повышения качества продуктовой части потребительской корзины и приближения ее к нормам здорового питания *увеличена ее пищевая и биологическая ценность* за счет:

- повышения норм потребления фруктов, мясопродуктов, овощей, рыбопродуктов, молока и молокопродуктов, яиц;

- снижения норм потребления картофеля, маргарина и других жиров.

*К примеру: в проекте закона в сравнении с действующей потребительской корзиной⁴ значительно **увеличены нормы** потребления фруктов (для всех социально-демографических групп населения более чем в 2 раза); мясопродуктов (для всех социально-демографических групп населения более чем 1,5 раза); овощей (для трудоспособного населения на*

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2013 г. № 54 «Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации»

⁴ Сравнивается среднее значение нормы потребления продуктов питания для мужчин и женщин с нормой потребления для трудоспособного населения и среднее значение нормы потребления продуктов питания для детей от 0 до 6 лет и от 7 до 15 лет с нормами потребления для детей.

11,6%, детей на 14,7%); мясопродуктов (для детей на 40,3%, пенсионеров на 68,8%); рыбопродуктов (для детей на 38,6%, трудоспособного населения на 14,3%); молока и молокопродуктов (для детей и пенсионеров на 26,6%, для трудоспособного населения на 16%); яиц (для пенсионеров на 25%).

Вместе с тем, сравнительный анализ объемов продуктов питания предложенных в проекте закона и рекомендованных Правительством Российской Федерации с рациональными нормами питания⁵ показывает, что по ряду продуктов объемы потребления отличаются от принятых минимальных и максимальных пределов норм потребления, отвечающих современным требованиям здорового питания.

К примеру: предлагаемые в проекте закона объемы потребления картофеля, мясопродуктов, сахара, кондитерских изделий и яиц для всех социально-демографических групп населения; хлебных продуктов и масла растительного для детей; овощей, фруктов и рыбопродуктов для пенсионеров; фруктов и молокопродуктов для трудоспособного населения меньше минимальных норм, рекомендованных Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации для оптимальной реализации физико-биохимических процессов в организме.

Информация о составе, объемах и нормах продуктов питания, включаемых в потребительскую корзину, в разрезе основных социально-демографических групп населения приводится в приложениях 1 и 2 к аналитической записке.

1.2. В соответствие с федеральным законодательством **непродовольственные товары и услуги** в проекте закона **установлены в относительных показателях.**

Соотношение стоимости непродовольственных товаров и услуг со стоимостью продуктов питания предложено авторами законопроекта **в размере 55 процентов** для всех основных социально-демографических групп населения. Размер соотношения соответствует примерному соотношению, рекомендованному Правительством Российской Федерации для зоны с умеренным климатом.

В методических рекомендациях для определения примерного соотношения продовольственных и непродовольственных товаров и услуг субъекты Российской Федерации в зависимости от факторов, влияющих на особенности их потребления, разделены на три зоны: с холодным и резко-континентальным климатом, умеренным климатом и теплым климатом.

Пермский край и еще 43 территории отнесены к зоне с умеренным климатом. Для этой зоны примерное соотношение непродовольственных

⁵ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 02.08.2010 № 593 н «Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания»

товаров и услуг со стоимостью продуктов питания предложено в пределах от 45 до 55%.

В настоящее время, соотношение непродовольственных товаров и услуг со стоимостью продуктов питания в 7 территориях, отнесенных к VIII зоне и актуализировавших потребительские корзины, установлено в предложенных Российской Федерацией пределах (в основном 50%, в Пензенской области 53% для непродовольственных товаров и 53,5% для услуг, в Кировской области 55%).

1.3. Аналогично федеральному законодательству, **потребительская корзина** для основных социально-демографических групп населения в Пермском крае **будет пересматриваться не реже одного раза в пять лет**.

2. В порядке определения прожиточного минимума авторами законопроекта предложено:

1) установить определение прожиточного минимума в соответствие с федеральным законом о прожиточном минимуме;

2) производить расчет величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам в соответствии с Постановлением Российской Федерации, определяющим Правила исчисления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации (далее по тексту – Правила исчисления величины прожиточного минимума)⁶;

3) определять величину прожиточного минимума ежеквартально и устанавливать Правительством Пермского края до 20-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом;

4) принимать при снижении расчетной величины прожиточного минимума на душу населения величину прожиточного минимума, утвержденную Правительством Пермского края в предыдущем квартале.

На основании федерального законодательства прожиточный минимум на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Пермском крае предназначается:

- для оценки уровня жизни населения при разработке и реализации региональных программ;
- оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам;
- формирования бюджета Пермского края;
- других установленных федеральным законом целей.

Введение в действие проекта закона, устанавливающего новую потребительскую корзину в Пермском крае, предлагается с 1 января 2014 года.

3. По данным, приведенным в финансово-экономическом обосновании к проекту закона, при изменении структуры потребительской корзины **расчетная величина прожиточного минимума** на душу населения в Пермском крае (в потребительских ценах за IV квартал 2012 года) **увеличится**

⁶ Постановление Российской Федерации № 56 от 29.01.2013 г. «Об утверждении Правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации».

на 23 рубля и составит 6 725 рублей.

Изменение структуры потребительской корзины в целом по Российской Федерации позволило увеличить ее стоимостную оценку (в потребительских ценах в среднем за 2011 год) для трудоспособного населения - на 200 рублей или на 3,2%, пенсионеров - на 411 рублей или на 8,2%, детей - на 250 рублей или на 4,1%⁷.

Незначительное изменение величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Пермскому краю, несмотря на существенное изменение структуры минимального набора продуктов питания, объясняется высокой фактически сложившейся долей непродовольственных товаров и услуг по отношению к продуктам питания.

С 2006 по 2011 год это соотношение в Пермском крае составляло по непродовольственным товарам от 43% до 53%, по услугам – от 81% до 98%⁸.

Согласно действующему законодательству, меры социальной поддержки и помощи предоставляются малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в среднем по Пермскому краю на душу населения.

Также, в рамках реализации демографической политики Российской Федерации⁹ с 1 января 2013 года в Пермском крае без учета малоимущности предоставляется ежемесячная денежная выплата в размере величины прожиточного минимума, установленного в Пермском крае на детей от 0 до 6 лет, в случае рождения третьего и последующего ребенка до достижения им возраста трех лет¹⁰.

В связи с объединением в новой структуре потребительской корзины детей в одну социально-демографическую группу и, соответственно, введением единого прожиточного минимума для всех возрастов детей, в финансово-экономическом обосновании к законопроекту указаны дополнительные расходы краевого бюджета на 2013 год на предоставление этой выплаты в объеме более 50 млн. рублей.

На основании вышеизложенного, считаем, принятие законопроекта будет иметь **благоприятные социальные последствия**, поскольку изменения потребительской корзины предполагают приближение ее продуктовой части к нормам здорового питания, а увеличение ее стоимостной оценки не повлечет ухудшение положения малоимущих граждан, получающих меры социальной помощи и поддержки, а также многодетных семей Пермского края.

⁷ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации»

⁸ Информационные материалы, предоставленные членам рабочей группы по подготовке потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Пермскому краю

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»

¹⁰ Закон Пермского края от 07.11.2012 № 117-ПК «О внесении изменений в закон Пермской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»

Вместе с тем, считаем необходимым, обратить внимание на **ряд проблемных моментов.**

1. Во второй статье проекта закона авторами предложено в состав потребительской корзины включать продукты питания *в минимальных объемах потребления.*

Вместе с тем, в определении потребительской корзины, установленном федеральным законом о прожиточном минимуме и определении, предложенном в законопроекте (статья 1), в состав потребительской корзины включен *минимальный набор продуктов питания.*

В федеральных нормативных документах понятие минимального набора продуктов питания трактуется шире и определяется на основе минимальных объемов потребления и с учетом различных факторов.

*В методических рекомендациях по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации¹¹ указано, что **потребительская корзина** (минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственные товары и услуги) для основных социально-демографических групп населения **определяется с учетом:***

научных рекомендаций по минимальным объемам потребления продуктов питания;

фактического объема потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг в малоимущих семьях;

социально-экономических и демографических факторов, характеризующих уровень доходов населения, состав и половозрастную структуру населения, размер и структуру семей, а также возможностей соответствующих бюджетов по обеспечению установленных гарантий получения минимальных денежных доходов и социальной защиты населения;

объективных различий в потреблении продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг в субъектах Российской Федерации, определяемых природно-климатическими условиями, национальными традициями и местными особенностями.

Поэтому, считаем **целесообразно исключение из состава второй статьи** проекта закона **первого абзаца.**

2. Статья 5 законопроекта, устанавливающая порядок определения потребительской корзины, повторяет положения федерального закона о прожиточном минимуме частично (приведен срок установления потребительской корзины – 5 лет, перечислен состав социально-демографических групп населения).

В проекте закона не нашли отражение ряд положений федерального

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2013 г. № 54 «Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации»

закона¹² о том, что потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации разрабатывается:

- с участием комиссии по регулированию социально-трудовых отношений;
- с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения;
- на основе методических рекомендаций по определению потребительской корзины в субъектах Российской Федерации, утвержденных Правительством Российской Федерации.

Кроме этого, авторами указано, что потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения устанавливается на основе *методических рекомендаций в порядке, определенном Правительством Российской Федерации*.

Вместе с тем, порядок определения потребительской корзины установлен федеральным законом о прожиточном минимуме.

Исходя из логики построения документа (повторение норм, определенных федеральным законодательством), полагаем необходимо **привести проект закона** в части установления порядка определения потребительской корзины **в соответствии с федеральным законом** о прожиточном минимуме.

По нашему мнению, это предоставит возможность при обсуждении параметров потребительской корзины учесть мнение работодателей и профсоюзных организаций, представляющих широкие слои населения, а также природно-климатические условия, национальные традиции и местные особенности Пермского края.

3. Изменение состава и объемов продуктов питания, включенных в потребительскую корзину, предлагается в проекте закона производить путем внесения изменений и дополнений в настоящий закон.

Поскольку в состав потребительской корзины входят также непродовольственные товары и услуги, стоимость которых определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания, полагаем, целесообразным **закрепить** в законопроекте **положение о внесении изменений в потребительскую корзину** в целом.

4. В проекте закона предусматривается определение назначения потребительской корзины.

Стоимость потребительской корзины для основных социально - демографических групп населения Пермского края предназначена для исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети) в целом по Пермскому

¹² Федеральный закон от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012 г.) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»

краю.

Вместе с тем, и в федеральном законодательстве и в предложенном проекте закона в определении прожиточного минимума ее назначение уже установлено.

Прожиточный минимум – это стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы.

Поэтому, считаем **целесообразно исключение из статьи 4** проекта закона **первого абзаца и корректировка заголовка этой статьи.**

5. Величину прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Пермском крае предполагается в проекте закона исчислять в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29.01.2013 г. № 56 «Об утверждении Правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации».

Следует отметить, что в Правилах исчисления величины прожиточного минимума расчеты производятся на основе минимального набора продуктов питания для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и соотношения непродовольственных товаров и услуг в размере 50% стоимости продуктов питания. В настоящем законопроекте эти размеры для Пермского края предлагаются в иных параметрах.

В связи с чем, полагаем, что **величина прожиточного минимума** на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения по Пермскому краю **может исчисляться на основе Правил исчисления величины прожиточного минимума**, но с учетом состава и объема продуктов питания и соотношения непродовольственных товаров и услуг потребительской корзины по Пермскому краю.

6. В части финансово-экономического обоснования полагаем необходимым обратить внимание на некорректность расчета ожидаемой численности получателей социальной помощи и поддержки и дополнительных средств бюджета, необходимых для реализации законопроекта.

6.1. Авторы законопроекта, ссылаясь на данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю о распределении населения по размеру среднедушевого дохода за 2011 год, предположили, что при росте прожиточного минимума в среднем на каждые 50 рублей (или 0,75%), ожидаемый рост численности получателей социальной помощи и поддержки составит 0,21%.

Вместе с тем, **анализ динамики численности лиц, имеющих право на меры социальной поддержки**¹³ **и величины прожиточного минимума** на душу населения в целом по Пермскому краю (приложение 3) **не подтверждает такой зависимости.**

К примеру: в 2012 году среднегодовое значение величины прожиточного минимума на душу населения в Пермском крае выросло в сравнении с 2011 годом на 2%, среднегодовая численность многодетных

¹³ Выбраны две основные категории – многодетные малоимущие семьи (дети) и малоимущие граждане, имеющие детей.

малоимущих семей, имеющих право на меры социальной поддержки, на 4%, среднегодовое количество малоимущих граждан, имеющих детей на 3%.

6.2. Предлагая введение законопроекта с 1 января 2014 года, дополнительные расходы бюджета указаны авторами законопроекта на 2013 год.

Причем, в части объема дополнительных средств бюджета на 2013 год, считаем необходимым, отметить следующее.

Расчет дополнительных средств бюджета на ежемесячные денежные выплаты на третьего и последующего детей произведен авторами законопроекта исходя из расчетной величины прожиточного минимума на детей в размере 6 663 рубля и среднемесячной прогнозной численности получателей в количестве 2 634 человек¹⁴.

Вместе с тем, исходя из суммы выплат из бюджета Пермского края на эти цели с начала текущего года и установленной величины прожиточного минимума на детей от 0 до 6 лет, расчетная среднемесячная численность получателей выплат в январе-мае 2013 года составила 360 человек.

В первом квартале 2013 года величина прожиточного минимума на детей в возрасте от 0 до 6 лет установлена в Пермском крае в размере 5 894 рубля, во втором квартале – 6 089 рублей¹⁵. Расходы краевого бюджета на ежемесячные выплаты на третьего и последующего детей в размере этих прожиточных минимумов составили на 1 июня 2013 года 11 007, 4 тыс. рублей¹⁶.

Исходя из этого, считаем **корректней при расчете дополнительных средств бюджета на 2013 год** на ежемесячные денежные выплаты на третьего и последующего ребенка до достижения ребенком возраста трех лет, **учесть фактическую динамику количества получателей** этих выплат в текущем году.

Кроме этого, по нашему мнению, **необходимо также учесть выделенные в 2013 году из федерального бюджета** бюджету Пермского края **субсидии в размере 81 982 тыс. рублей** на софинансирование расходных обязательств, возникающих при назначении ежемесячной выплаты, предусмотренной мерами по реализации демографической политики¹⁷.

В связи с выделением субсидии из федерального бюджета на эту сумму снижены расходы краевого бюджета в 2013 году на 81 982 тыс.

¹⁴ Письмо председателя Правительства Пермского края от 25.03.2013 № СЭД-01-47-160 «О направлении информации»

¹⁵ Распоряжение правительства Пермского края от 24.01.2013 № 19-рп «Об установлении величины прожиточного минимума в I квартале 2013 года»; Распоряжение правительства Пермского края от 15 апреля 2013 г. № 101-рп «Об установлении величины прожиточного минимума во II квартале 2013 года»

¹⁶ Информация получена из программного продукта «АЦК-Финансы»

¹⁷ Соглашение о предоставлении в 2013 году субсидий из федерального бюджета бюджету Пермского края на софинансирование расходных обязательств Пермского края, возникающих при назначении ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»

*рублей*¹⁸.

Отсутствие в финансово-экономическом обосновании к проекту закона расчетов необходимых дополнительных средств бюджета на плановый период не позволяет оценить финансовую возможность его реализации в будущем.

Полагаем также целесообразным обратить внимание на следующие редакционные правки:

1) в статье 1 в определении потребительской корзины слово «необходимый» относится не только к словам «минимальный набор продуктов питания», но и к словам «непродовольственные товары и услуги», поэтому целесообразно его применение во множественном числе;

2) статью 4 проекта закона необходимо привести в соответствие с федеральным законом о прожиточном минимуме, а именно:

- в заголовке слова «порядок установления прожиточного минимума» после слова «установления» дополнить словом «величины»;
- в предпоследнем абзаце слова «величина прожиточного минимума» дополнить словами «на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения»;
- в последнем абзаце слова «величина прожиточного минимума на душу населения» дополнить словами «и по основным социально-демографическим группам населения».

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная

Домрачева
217 75 86

¹⁸ Закон Пермского края от 05.06.2013 № 204-пк «О внесении изменений в Закон Пермского края «О бюджете Пермского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»