

МИНИМАЛЬНЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ РАСХОДЫ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ КРИТЕРИЙ ДОСТАТОЧНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Мадинабону Шодиева

магистр права,

старший консультант Министерства юстиции Республики Узбекистан

E-mail: madinabonushodiyeva32@gmail.com

<https://doi.org/10.5281/zenodo.21524000>

После принятия Конституции Республики Узбекистан в новой редакции обсуждение минимальных потребительских расходов вышло за пределы статистики и социальной политики. Узбекистан провозглашен социальным государством, Конституция обладает прямым действием, а размеры пенсий, пособий и других видов социальной помощи, установленных законом, согласно статье 46 не могут быть ниже официально установленных минимальных потребительских расходов. Тем самым количественный показатель был включен непосредственно в содержание конституционного права на социальное обеспечение. Это обстоятельство требует ответа уже не на вопрос о целесообразности учета МПР, а на более сложный вопрос: каким образом единый среднестатистический показатель должен применяться к выплатам, различающимся по назначению, адресатам и источникам финансирования.

Проблема имеет и практическое измерение. Конституционная формулировка выглядит категоричной, однако действующая система социальной поддержки включает пенсии, заменяющие утраченный доход, детские пособия, материальную помощь семье, компенсационные и разовые выплаты. Их механическое сопоставление с одной и той же суммой способно привести либо к фактическому ослаблению статьи 46, либо, напротив, к финансово необоснованному требованию приравнять любую меру поддержки к МПР. Поэтому задача правовой науки состоит в том, чтобы определить содержание данного конституционного критерия без превращения его ни в декларацию, ни в универсальный тариф.

Прежде всего минимальные потребительские расходы необходимо отличать от смежных категорий. Потребительская корзина выражает натуральный набор товаров и услуг, прожиточный минимум обычно представляет денежную оценку нормативно определенного набора благ, а минимальный размер оплаты труда относится к гарантии вознаграждения за труд. Черта бедности используется для выявления лиц и семей, нуждающихся в адресной поддержке. Минимальные социальные стандарты имеют более широкое содержание и могут охватывать не только денежные выплаты, но и доступ к здравоохранению, образованию, жилью и социальным услугам. Наконец, достаточный жизненный уровень является правовой целью, включающей условия, необходимые для поддержания достоинства человека. МПР занимают особое место среди этих понятий: это расчетная стоимость минимального потребления, которая сама по себе не является денежным обязательством государства, но приобретает юридическое значение, когда законодатель связывает с ней размеры и оценку социальных гарантий.

Порядок расчета МПР был введен постановлением Кабинета Министров от 27 августа 2021 года № 544. Официальные разъяснения предусматривали ежегодное

определение показателя с учетом инфляции и пересмотр его структуры не реже одного раза в пять лет. Первоначальный расчет основывался на обследовании 10,6 тыс. домашних хозяйств во всех регионах страны; анализировались домохозяйства с наименьшими расходами, а продовольственная часть формировалась исходя из минимального потребления в 2200 килокалорий с добавлением необходимых непродовольственных товаров и услуг. Такой подход позволяет связать показатель с фактическим потреблением населения, но одновременно обнаруживает его ограничение: потребительское поведение наименее обеспеченных групп не всегда тождественно объему потребностей, необходимому для достойной жизни. Низкие расходы могут быть следствием не умеренных потребностей, а вынужденного отказа от лечения, качественного питания, транспорта или иных необходимых благ.

Именно здесь статистический показатель превращается в конституционно-правовую проблему. Если МПР используются лишь как черта бедности, государство вправе выбирать методику в пределах статистической обоснованности. Если же их размер ограничивает допустимый уровень пенсий и пособий, требования к методике становятся строже. В расчет должны включаться расходы, без которых реализация основных прав становится фактически невозможной; выборка, структура потребления, индексы цен и основания исключения отдельных расходов должны быть открыты. Иными словами, после закрепления МПР в Конституции методика их определения перестает быть исключительно техническим документом: качество расчета непосредственно влияет на содержание социального права.

На 2026 год стоимость МПР определена в размере 715 тыс. сумов на человека в месяц. Показатель получен путем раздельной индексации цен на продовольственные товары, непродовольственные товары и услуги. Такой способ лучше общей индексации, поскольку различные группы расходов дорожают неодинаково. Вместе с тем ежегодного пересмотра может оказаться недостаточно при резком изменении регулируемых тарифов или цен на базовые товары. В 2024 году МПР уже пересматривались вне обычного графика в связи с изменениями в топливно-энергетической сфере. Следовательно, для сохранения реального содержания статьи 46 необходима не только ежегодная, но и внеочередная индексация, когда изменение обязательных расходов заметно снижает покупательную способность установленного показателя.

Наиболее спорным остается вопрос о том, к какой именно величине должна применяться конституционная граница. Минимальная пенсия по возрасту с 1 июля 2026 года составляет 983 тыс. сумов, минимальная пенсия по инвалидности — 1 083 тыс. сумов. Одновременно детское пособие установлено в размере 386 тыс. сумов на ребенка до трех лет и 295 тыс. сумов на ребенка от трех до восемнадцати лет, а материальная помощь семье — 450 тыс. сумов. Простое сравнение показывает, что пенсии превышают МПР, тогда как отдельные семейные выплаты ниже его. Однако из этого еще не следует, что все такие выплаты автоматически противоречат Конституции. Пенсия, как правило, является основным источником средств существования получателя и замещает утраченный доход. Детское пособие или материальная помощь могут дополнять иные доходы семьи и рассчитываться не на отдельного человека, а на домохозяйство. Поэтому правовая оценка должна учитывать назначение выплаты, а не только ее название.

Вместе с тем функциональный подход не должен использоваться для обхода прямого требования статьи 46. Если государственный орган утверждает, что выплата ниже МПР является лишь частью более широкой поддержки, он должен показать, какие именно гарантированные денежные выплаты, льготы или бесплатные услуги восполняют разницу и действительно доступны получателю. Нельзя включать в такой расчет предполагаемую помощь родственников, случайный заработок или услуги, получение которых зависит от очереди и усмотрения органа. Иначе конституционная гарантия будет заменена предположением о том, что нуждающийся самостоятельно найдет недостающие средства.

Представляется обоснованным исходить из следующего. Для периодической выплаты, которая заменяет отсутствующий или утраченный доход и предназначена для покрытия основных расходов самого получателя, МПР должны служить обязательным индивидуальным минимумом. Когда речь идет о дополнительной семейной мере, допустима оценка совокупной государственной поддержки, но в расчете на каждого члена семьи и с учетом различий в потребностях. Компенсационные выплаты, предназначенные для возмещения конкретных затрат, следует оценивать по тому, насколько они покрывают соответствующий расход. Единовременная помощь по своей природе не может сравниваться с месячным показателем без учета периода, на который она рассчитана. Такая модель не отменяет конституционную границу, а позволяет применять ее к реальному назначению социальной гарантии.

Единый среднестатистический МПР также не отражает различия между получателями. Расходы одинокого пожилого человека отличаются от расходов большой семьи; лицу с инвалидностью могут потребоваться лекарства, средства реабилитации, транспорт и уход; стоимость отопления и коммунальных услуг зависит от региона и типа жилья. При этом полная регионализация МПР способна закрепить более низкий стандарт защиты в территориях с меньшими средними расходами. Более взвешенным решением было бы сохранение единого общенационального минимума с повышающими коэффициентами для объективно более высоких расходов. Аналогичным образом семейные и возрастные коэффициенты должны учитывать экономию от совместного проживания, но не допускать механического уменьшения потребностей ребенка или лица, нуждающегося в уходе.

Международные стандарты подтверждают, что достаточность социальной защиты не сводится к формальному наличию выплаты. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепляет право на социальное обеспечение и право на достаточный жизненный уровень, включая питание, одежду и жилище. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам указывает, что выплаты должны быть достаточными по размеру и продолжительности, а минимальное содержание права на социальное обеспечение должно позволять человеку получить хотя бы основные медицинские услуги, жилье, воду, питание и образование. Рекомендация МОТ № 202 допускает использование стоимости необходимых товаров и услуг, национальной черты бедности и порогов социальной помощи, но одновременно требует достаточности, предсказуемости, законодательной определенности и доступных процедур обжалования.

Сравнительный опыт ценен прежде всего требованиями к процедуре. Федеральный конституционный суд Германии исходил из того, что минимум достойного существования включает не только физическое выживание, но и минимальную возможность участия в общественной, культурной и политической жизни. Законодатель сохраняет свободу выбора методики, однако обязан использовать надежные данные, последовательно объяснять расчет и учитывать особые потребности, в том числе потребности детей. Такой подход применим и к Узбекистану: суд или иной контролирующий орган не должен самостоятельно определять оптимальную потребительскую корзину, но вправе проверить, существовала ли разумная методика, учитывались ли актуальные цены и не были ли существенные расходы исключены без объяснения.

Бюджетные возможности государства, безусловно, ограничивают темп расширения социальных программ, однако не могут превращать статью 46 в факультативную норму. Международные органы признают постепенный характер полной реализации социальных прав, но требуют приоритетного обеспечения их минимального содержания и использования всех доступных ресурсов. Поэтому финансово реалистичный подход состоит не в отказе от МПР как обязательного ориентира, а в предварительной оценке расходов, выборе наиболее уязвимых групп, поэтапном устранении выявленных разрывов и отказе от новых льгот, не обеспеченных источниками финансирования. Если базовая социальная выплата ниже применимого МПР, государство должно представить не общее указание на дефицит бюджета, а конкретный расчет, альтернативы и срок приведения гарантии в соответствие с конституционным минимумом.

Правовое значение МПР должно проявляться и на стадии нормотворчества. Проекты актов, изменяющие размеры пособий, условия их назначения, тарифы на базовые услуги или порядок получения социальной помощи, необходимо сопровождать оценкой воздействия на малообеспеченные и уязвимые группы. В такой оценке следует показывать, как решение изменит соотношение гарантированных доходов семьи и МПР, сколько лиц окажется ниже минимального уровня, какие особые расходы возникают у детей, пожилых и лиц с инвалидностью, а также какие бюджетные варианты рассматривались. В этом качестве МПР становятся не способом автоматически увеличивать каждую выплату, а единым языком, позволяющим сопоставить социальные последствия различных правовых решений.

Вопрос о применении МПР судами также не должен решаться крайностями. Прямое действие Конституции позволяет использовать статью 46 при толковании законодательства и проверке решений государственных органов. Вместе с тем определение всей системы социальных выплат относится прежде всего к компетенции законодателя и правительства. Судебная защита может выражаться в признании необоснованным расчета, требовании раскрыть методику, устранении произвольного различия между сопоставимыми группами и направлении вопроса о конституционности применимой нормы. Особенно важным должно быть правило о распределении бремени доказывания: гражданин обязан показать, что гарантированная поддержка ниже применимого МПР, а государственный орган —

объяснить, каким образом несмотря на это обеспечивается минимально необходимый уровень социальной защиты.

Научная новизна исследования состоит в предложении рассматривать минимальные потребительские расходы как межотраслевой конституционно-правовой показатель, который позволяет оценивать не только уровень бедности, но и достаточность законодательства, государственных программ и социальных выплат с точки зрения принципа социального государства. Его назначение заключается не в установлении одинаковой суммы для всех мер поддержки, а в создании проверяемой границы, ниже которой государство обязано особенно убедительно обосновать содержание и структуру социальной гарантии.

Во-первых, в законодательстве следует прямо определить правовые функции МПР и правила их соотношения с различными выплатами. Для базовых периодических выплат, замещающих доход, МПР должны выступать обязательным индивидуальным минимумом. Для семейных и дополнительных мер допустима совокупная оценка поддержки, однако только в расчете на членов семьи и с учетом реально гарантированных выплат и услуг. Компенсационные и единовременные меры должны оцениваться с учетом цели и периода, на который они предоставляются.

Во-вторых, существенные элементы методики расчета целесообразно закрепить на законодательном уровне. Методика должна быть полностью открытой, ежегодно обновляться по отдельным группам расходов и предусматривать внеочередной пересмотр при существенном росте цен и тарифов. Структура МПР должна периодически пересматриваться, а для семей с детьми, одиноких пожилых, лиц с инвалидностью и граждан, несущих объективно повышенные расходы, необходимы обоснованные повышающие коэффициенты.

В-третьих, отклонение базовой социальной гарантии ниже применимого МПР должно порождать конкретное правовое последствие — обязанность государственного органа представить публичное расчетное обоснование и план устранения разрыва. Отсутствие такого обоснования следует рассматривать не просто как недостаток социальной политики, а как дефект правового регулирования, затрагивающий прямое предписание статьи 46 Конституции.

В-четвертых, соотношение МПР и основных социальных выплат необходимо ежегодно рассматривать в парламенте, а проекты нормативно-правовых актов — проверять на влияние на малообеспеченные и уязвимые группы. Только сочетание прозрачной методики, регулярного пересмотра, связи с системой социальных выплат, учета специальных потребностей и механизмов судебной и парламентской оценки позволяет МПР выполнять функцию реального конституционного критерия достаточности социальной защиты.

Adabiyotlar, References, Литературы:

1. Конституция Республики Узбекистан (новая редакция, принята на референдуме 30 апреля 2023 г.).
2. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 27 августа 2021 г. № 544 «О внедрении в практику порядка расчета стоимости минимальных

потребительских расходов».

3. Национальный комитет Республики Узбекистан по статистике. О стоимости минимальных потребительских расходов. 9 января 2022 г.
4. Национальный комитет Республики Узбекистан по статистике. О стоимости минимальных потребительских расходов. 30 апреля 2024 г.
5. Национальный комитет Республики Узбекистан по статистике. О стоимости минимальных потребительских расходов. 4 марта 2026 г.
6. Указ Президента Республики Узбекистан от 23 июня 2026 г. № УП-115 «О повышении размеров заработной платы, пенсий, стипендий и пособий».
7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.
8. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations. E/1991/23. 14 December 1990.
9. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 19: The Right to Social Security. E/C.12/GC/19. 4 February 2008.
10. International Labour Organization. Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).
11. Bundesverfassungsgericht. Judgment of 9 February 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09.
12. Young K. G. The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content // Yale Journal of International Law. 2008. Vol. 33. No. 1. P. 113–175.