

Інформаційна довідка про розміри прожиткових мінімумів та мінімальної пенсії за віком у 2023 році*

Загальна характеристика ролі соціальних стандартів і соціальних гарантій

Забезпечення функціонування системи соціального захисту населення – ключове завдання державної соціальної політики. Військова агресія Росії спричинила в Україні значні втрати людського ресурсу, масштабні руйнації виробничого потенціалу та соціальної інфраструктури, нові форми раптової бідності та зростання державного боргу. Знизилися доходи та рівень життя населення, основним показником яких є прожитковий мінімум¹ – базовий соціальний стандарт для обґрунтування розміру мінімальної пенсії за віком, надання державної соціальної допомоги та регулювання оплати праці, а також інших доходів населення.

Щомісяця держава витрачає до 250 млрд грн, більше ніж половина з яких спрямовується на оборону². У зв'язку з цим забезпечення належного фінансування соціальної сфери й соціальних виплат потребує нормативної та організаційної оптимізації бюджетних витрат, зокрема на цілі соціального захисту. Теоретичну основу такої оптимізації має становити нова концепція про зміст та взаємодію соціальних норм і нормативів, соціальних стандартів і соціальних гарантій³. Державну політику доцільно переорієнтувати на переважно активні та реабілітаційні заходи, встановлення реальної, науково обґрунтованої межі бідності.

Науковці здебільшого пропонують повну компенсацію втрачених з різних причин доходів до встановленої межі бідності передбачати тільки для непрацездатних груп населення. Щодо працездатних осіб – компенсації повинна підлягати частина від суми дефіциту доходу, з метою стимуляції активізації власних зусиль. Зауважимо, що більшість працездатного населення ані морально, ані матеріально не готова вирішувати соціальні проблеми самостійно.

Окремі аспекти визначення розмірів прожиткового мінімуму та мінімальної пенсії за віком

Теоретичний аспект. У загальному розумінні прожитковий мінімум – вартісна оцінка споживчого бюджету⁴. Закон України «Про прожитковий мінімум» заклав основу для його встановлення, затвердження та врахування при реалізації державою конституційної гарантії на достатній життєвий рівень громадян. Розміри

¹ Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text>

² Корж А. Державний борг України перевищить 100 % ВВП: що це означає. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/10/27/stattja/ekonomika/derzhavnyj-borh-ukrayiny-perevyshhyt-100-vvp-ce>

³ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

⁴ Про мінімальний споживчий бюджет: Закон від 03.07.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1284-12#Text>

прожиткових мінімумів є базовими для розрахунку видатків на потреби соціального захисту та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів, соціальних фондів.

Недотримання, ігнорування вимог зазначених положень обумовили невідповідність між нормами законодавства про соціальний захист і нормами законів про Державний бюджет України в частині соціальних видатків, спричинили першу кризу у механізмі реалізації соціальних прав. Поява категорії «рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум)» є наслідком такої кризи. Наступним негативним досвідом можна вважати практику призупинення чинності окремих соціальних норм, звуження їх змісту положеннями законів про Державний бюджет України. Найбільш тривалою можна вважати кризу, пов'язану з наявними прогалинами в законодавчому регулюванні порядку перегляду величин прожиткового мінімуму та методології визначення його вартісних показників. На думку фахівців, встановлення реального розміру прожиткового мінімуму – методологічно обрахованого відповідно до закону і на науковій основі – в Україні не проводиться. Для оцінки рівня життя населення використовуються дві величини – законодавчо визначений і фактичний (реальний) прожитковий мінімум.

Останніми роками прожитковий мінімум встановлюється на підставі розміру прожиткового мінімуму, затвердженого в законах про Державний бюджет України, у грудні поточного року з урахуванням його підвищення темпами, що на 2 відсоткових пункти перевищують показник прогнозного індексу споживчих цін, зміни ставки кредитування Національного банку України та інших факторів, що впливають на купівельну спроможність населення. Такий підхід Міністерство фінансів України застосувало задля розрахунку прогнозного прожиткового мінімуму на три роки в Бюджетній декларації на 2022–2024 роки⁵. Всі показники є умовними цифрами, які не відповідають економічним реаліям фактичного прожиткового мінімуму⁶, не враховують обставин, що об'єктивно можуть виникнути, зокрема: особливі потреби громадян, непередбачувані витрати, зокрема на освіту, медицину тощо. Слід погодитися, що Україна більше 20 років поспіль переймається виключно фінансовими проблемами, пов'язаними із неможливістю виконання всього обсягу своїх соціальних зобов'язань⁷. Залишаються поза увагою нові заходи соціальної політики в подоланні бідності й підходи до методології обрахування базового соціального стандарту. В Україні розрахунок розміру відбувається нормативним методом. У більшості європейських держав застосовуються різні підходи до встановлення прожиткового мінімуму. Для його розрахунку можуть використовуватися методи: математичний (за основу береться рівень доходів найменш заможних громадян і порівнюється із середньою

⁵ Про Бюджетну декларацію на 2022-2024 роки: Постанова Верховної Ради України від 15.07.2021р.№ 1652-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1652-IX#Text>

⁶ Оніщенко В. Прожитковий мінімум 2022. URL: <https://www.golovbukh.ua/article/9151-projtkoviyminnum-u-2022-rots>

⁷ Лібанова Е.М. Соціальні проблеми модернізації української економіки. *Демографія та соціальна економіка*. 2012. № 1(17). С. 5-22.

заробітною платою); ресурсний (держава визначає прожитковий мінімум виходячи зі своїх можливостей); вибірковий (проводяться опитування населення з метою визначення бажаного та необхідного прожиткового мінімуму); комбінований (поєднує в собі декілька способів, із урахуванням продовольчих і непродовольчих витрат) та ін.⁸

Фінансовий аспект. Права у сфері соціального захисту потребують особливого механізму їх забезпечення. У період дії режиму воєнного стану актуалізувалися питання можливостей держави щодо фінансування соціальних зобов'язань у повному обсязі. Шляхи їх вирішення мають в обов'язковому порядку враховувати правові позиції Конституційного Суду України (далі – КСУ), які свідчать про визнання пріоритету цінності соціальних прав. Водночас, відповідно до правової позиції КСУ в разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків із метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, які безпосередньо пов'язані з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 22 травня 2018 року № 5-р/2018)⁹.

Наявні ресурси держави та її соціальні зобов'язання є взаємозалежними, про що наголошено в актах міжнародного права з питань захисту прав і свобод людини й громадянина: Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 року (стаття 22), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року (стаття 9), Переглянутій Європейській соціальній хартії 1996 року (статті 11–14).

Згідно з позицією Комітету Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних і культурних прав у випадку, коли наявних ресурсів явно недостатньо, за державою-учасницею залишається зобов'язання забезпечити максимально повне забезпечення економічних, соціальних і культурних прав за обставин, що склалися, з метою захисту членів або групи суспільства, які перебувають у найбільш несприятливому становищі (пункти 4, 10 Заяви «Оцінка зобов'язання щодо вжиття заходів в максимальних межах наявних ресурсів», передбачених факультативним протоколом до Пакту від 10 травня 2007 року N 10 E/C.12/2007/1). Природа зобов'язань, що їх взяли на себе держави-учасниці полягає в тому, що ці держави

⁸ Information Service United Nations Economic Commission for Europe. Geneva, 2017. P. 197.

⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 07.11. 2018 р. № 9-р/2018 Справа № 1-3/2018(2717/14). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18#Text>

повинні забезпечити хоча б мінімальний сутнісний рівень захисту кожного з цих прав (U.N.Doc. E/1991/1/22-E/CN.4/1991/1 Annex III (1990)).

Економіко-статистичний аспект. Питання розміру прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб є актуальним, оскільки на його основі затверджується розмір мінімальної пенсії за віком – найпоширеніший вид пенсійного забезпечення. В Україні пенсіонери – одна з найчисельніших категорій населення (11,5 млн осіб)¹⁰. Порядок обчислення розміру мінімальної пенсії визначається Законом України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування»¹¹. Безпосередній зв’язок пенсійних виплат із прожитковим мінімумом для осіб, які втратили працездатність, виявляється при автоматичному перерахунку пенсій через підвищення розміру державного соціального стандарту¹². У той же час спостерігається тенденція диференціації мінімальної пенсії за віком на підставі віднесення пенсіонера до певної «вікової групи» та належності до категорії «непрацюючий». Так, з 1 жовтня 2022 року розмір мінімальної пенсії становить 2680 грн для непрацюючих осіб, які досягли віку «65 плюс» та мають страховий стаж – чоловіки не менше 35 років, жінки – не менше 30 років. Для пенсіонерів «70 плюс» зі стажем 35 років (для чоловіків) та 30 років (для жінок) років – мінімальна пенсія встановлена на рівні 3000 грн. Прожитковий мінімум з 1 грудня 2022 року збільшиться, тому підвищать і мінімальні пенсії з 2027 грн до 2093 грн. Для пенсіонерів віком 60–70 років, які не працюють і мають стаж 30 років (для жінок) та 35 років (для чоловіків) мінімальна пенсія буде встановлена у розмірі 2500 грн. Якщо страховий стаж менший ніж 30 років та відповідно 35 років, мінімальна пенсія встановлюватиметься у пропорційному розмірі до наявного страхового стажу¹³.

Проектом Закону «Про Державний бюджет України на 2023 рік» (прийнятий у першому читанні) пропонується встановлення розміру прожиткового мінімуму на одну особу з розрахунку на місяць залежно від наявних соціально-демографічних груп населення: загальний показник – 2589 грн, діти до 6-ти років – 2272 грн, діти від 6 до 18 років – 2833 грн, працездатні особи – 2684 грн, непрацездатні особи – 2023 грн. Підвищення розміру прожиткового мінімуму спричинить автоматичне збільшення мінімального розміру пенсії за віком. З 1 січня 2023 року вона становитиме 2093 грн¹⁴. Особливі види прожиткових мінімумів (для визначення посадових окладів) встановлюються в таких розмірах: судді – 2102 грн, працівники

¹⁰ Вікторія Ейсмунт. В Україні зросли мінімальна зарплата, пенсії та деякі податки. URL: https://lb.ua/economics/2021/12/01/499907_minimalna_pensiya_ukraini_zroslo.html

¹¹ Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.08.2003 р. № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>

¹² Мінекономіки відзвітувало про десяте підвищення пенсій. URL: <https://news.dtk.ua/labor/pensions/77438-yak-bude-zrostati-minpensiya-ta-socviplati-do-kincy-a-2022-roku>

¹³ Про додатковий соціальний захист окремих категорій осіб у 2022 році та в подальшому: постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.2021р. № 963. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-dodatkovij-socialnij-zahistokrem-a963>

¹⁴ Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» (реєстр. № 8000 від 14.09.2022р.). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40472>

податкових і митних органів – 2102 грн, прокурори окружної прокуратури – 1600 грн.

Як правило, прожитковий мінімум підвищується тричі на рік: у січні, липні та грудні. У законопроекті «Про Державний бюджет України на 2023 рік» це правило не застосовується. На наступний рік по кожному виду прожиткового мінімуму має залишитися одне єдине значення. У податкових та інших розрахунках здебільшого використовується прожитковий мінімум для працездатних осіб на 1 січня – 2684 грн.

Висновки

Основоположною функцією соціальних стандартів є стримування негативного впливу соціальних ризиків. За сучасних умов воєнного стану загострюється прояв усіх факторів, що впливають на фінансове забезпечення рівня життя населення. Розмір мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії та всіх видів соціальної допомоги, які є основним джерелом існування, доцільно залишити у відповідності до рівня прожиткового мінімуму протягом всього періоду воєнного стану.

Водночас необхідні розробка концепції соціального захисту вразливих верств населення; розробка та запровадження низки соціальних програм для вразливих верств населення. Основу соціального законодавства має становити система взаємопов'язаних соціальних нормативів, базовими з яких є: фізіологічний мінімум, прожитковий мінімум, соціальний мінімум. Решта соціальних нормативів мають бути похідними від зазначених величин. Уведення і використання зазначених соціальних стандартів є об'єктивною потребою, зумовленою спрямованістю на наближення до європейського рівня соціального захисту і викликаною змінами в цій сфері.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*