

КАМАЛ САБИРОВ



МЕЖДУ САМОЗАНЯТЫМИ И БЕЗРАБОТНЫМИ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРИТЕРИЕВ САМОСТОЯТЕЛЬНО ЗАНЯТОГО НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

ПРОГРАММА
ДЛЯ МОЛОДЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ
В ОБЛАСТИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ



Точка зрения автора, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан. Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несет автор.

Данное исследование подготовлено в рамках программы для молодых исследователей в области публичной политики. Целью данного проекта является развитие сферы публичной политики в Казахстане через повышение потенциала молодых исследователей, а также стимулирование общественного диалога.

В рамках пяти обучающих семинаров участники программы проходят серию тренингов по политико-управленческому анализу (policy analysis), визуализации данных и продвижению результатов исследований с тем, чтобы использовать полученные знания в разработке аналитических документов по актуальным для Казахстана вопросам публичной политики в рамках приоритетных направлений деятельности ФСК. За дополнительной информацией, пожалуйста, обращайтесь ppi@soros.kz.



ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Введение	4
2. Понятие «самостоятельно занятого» населения в законодательстве Республики Казахстан	9
2.1 Предпосылки развития законодательства о занятости населения	9
2.2 Текущая ситуация с законодательным регулированием самостоятельно занятого населения	12
2.3 Существующие критерии определения понятия «самостоятельно занятые»	16
3. Наличие пробелов в выработке критериев определения самостоятельно занятого населения в законодательстве Республики Казахстан	22
3.1 Стабильность законодательства о занятости населения	22
3.2 Анализ поправок в законодательство о занятости населения, предложенных Министерством труда и социальной защиты населения	26
4. Определение критериев понятия самостоятельно занятого населения	33
Заключение	38
Рекомендации	41
Список литературы	43

1. ВВЕДЕНИЕ

Существует искаженное представление о самостоятельно занятых гражданах как о людях, отчаянно нуждающихся в работе, получающих низкий доход, находящихся в «тени» и наносящих вред экономике государства. Этот негативный образ поддерживается как в казахстанских СМИ, так и в риторике казахстанских политиков, занимающихся регулированием деятельности самостоятельно занятого населения. Между тем большинство зарубежных исследований указывает на то, что грамотно сформированная политика в сфере трудовой занятости способна значительно улучшить продуктивность самостоятельно занятого населения и способствовать росту экономического развития государства¹.

Так, исследователи IMD², составившие Рейтинг мировой конкурентоспособности за 2012 год, среди причин слабой конкурентоспособности бизнеса в Казахстане назвали среди прочего низкую производительность индивидуальных предпринимателей и самозанятых³.

Проблема регулирования скрытой безработицы и определения критериев понятия самостоятельно занятого населения поднималась в Республике Казахстан достаточно давно. Тем не менее особую актуальность она приобрела в последние годы, когда был поднят вопрос о выводе самостоятельно занятого населения «из тени». В начале 2018 года Президент Республики Казахстан на расширенном заседании Правительства дал поручение рассмотреть вопрос налогообложения самостоятельно занятого населения. Новый министр труда и социальной защиты М. Абылкасымова (с 09.02.2018 г.) указала, что в течение 2018 года будет подготовлен проект закона по вопросам легализации деятельности неформально и самостоятельно занятых, в рамках которого будет введена обязательная упрощенная регистрация деятельности самостоятельно занятых. Министр финансов Республики Казахстан Е. Досаев сообщил о том, что ведется работа над законопроектом о выводе самостоятельно занятого населения «из тени».

1. Goetz, S., Fleming, D., & Rupasingha, A. (2012). The Economic Impacts of Self-Employment. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 44(3), 315-321. – p.320.

2. Институт управленческого развития (англ. Institute for Management Development, IMD) является составителем ежегодного рейтинга глобальной конкурентоспособности (The IMD World Competitiveness Ranking).

3. Аналитический обзор проведенных исследований о развитии бизнеса в Казахстане// Национальная палата предпринимателей РК, Астана, 2014, с.37.

Весной 2018 года проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам формализации занятости населения» был выставлен на обсуждение на официальном сайте Министерства труда и социальной защиты населения. Данный законопроект предполагает введение новых механизмов налогообложения самостоятельно занятого населения, включая введение единого совокупного платежа (ЕСП), нового понятия «самостоятельно занятый» и иных законодательных новелл.

В ходе дальнейшей работы над проектом закона в него были внесены изменения. Было изменено название на Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам занятости населения». Также понятие «самостоятельно занятого населения» было изменено на «независимые работники». Наконец, 26 декабря 2018 года указанный законопроект был подписан Президентом Республики Казахстан и вступил в силу по истечении десяти календарных дней.

Учитывая, что действующее законодательство все еще не дает четкого разграничения критериев самостоятельно занятого и безработного населения, существует риск, что новый закон может затронуть не только самостоятельно занятых граждан, но также и фактически безработных. Скрытая безработица и отсутствие четких критериев определения самостоятельно занятого населения не позволят сформировать эффективную программу «легализации» неформально занятого населения. Более подробно данный закон был проанализирован в пункте 3.2 раздела 3 представленного исследования.

2 июля 2018 года были внесены изменения в Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», в соответствии с которыми физические лица, получающие доходы по договорам гражданско-правового характера, обязаны уплачивать обязательные пенсионные взносы в свою пользу.

После вступления поправок в силу данная норма вызвала большое количество споров, так как ее содержание могло быть истолковано различным образом. Идея разработчиков в лице Министерства труда и социальной защиты населения заключалась в обложении самостоятельно занятых граждан, осуществляющих услуги с заключением договоров гражданско-правового характера, обязательством по отчислению до-

ходов в ЕНПФ⁴. Однако норма была составлена слишком расплывчато, в связи с чем могла толковаться как обязательство по уплате 10% от доходов в ЕНПФ **со всех видов доходов** по гражданско-правовым договорам (в том числе с продажи личного имущества).

Отметим, что согласно законодательству Республики Казахстан официальные разъяснения не имеют обязательной юридической силы и носят рекомендательный характер⁵. Соответственно, ошибка органов-разработчиков, поспешивших принять поправки без должного обсуждения и широкого освещения в СМИ, может быть исправлена только путем внесения новых изменений и дополнений.

По мнению эксперта ИМЭП Сергей Домнина, *«тревожным является то, что к достаточно расплывчатой формулировке нормы не возникло вопросов на стадии обсуждения»*⁶. В настоящее время очевидно, что подобная неточность является просчетом как органов, разрабатывавших законопроект, так и вышестоящих органов, отвечавших за его анализ.

В этой связи актуальным становится вопрос качества законодательства, регулирующего вопросы самостоятельно занятого населения, и его достаточного освещения в средствах массовой информации (осведомленность населения). В конечном итоге ошибки и пробелы в законодательстве могут помешать выработать эффективный механизм регулирования деятельности самостоятельно занятого населения.

По мнению исследователей, основной причиной, почему самостоятельно занятые граждане в Казахстане предпочитают работать «неформально», является то, что преимущества от легализации деятельности самостоятельно занятых существенно уступают издержкам, которые они несут, выводя свою деятельность «из тени». Другие причины в том, что неформальная занятость может предоставлять больше возможностей для сохранения баланса между работой и семьей, а также позволяет людям, не обладающим достаточными навыками или образованием, получать достойный доход⁷.

4. О вопросах уплаты обязательных пенсионных взносов в рамках договоров гражданско-правового характера // Информация официального сайта Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан (<http://www.enbek.gov.kz/ru/node/351079>)

5. В соответствии с п.2 ст.58 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах»: *«акты официального разъяснения нормативных правовых актов не устанавливают нормы права и не восполняют пробел в законодательстве Республики Казахстан».*

6. Норму об отчислениях в ЕНПФ с продажи квартир и машин прокомментировал эксперт // Информационный портал zakon.kz (<https://www.zakon.kz/4930554-normu-ob-otchisleniyah-v-enpf-s.html>)

7. Mussurov, A. & Arabsheibani, G.R. IZA J Labor Develop (2015) 4: 9. <https://doi.org/10.1186/s40175-015-0031-9>

Все это обуславливает важность определения критериев самостоятельно занятого населения.

Данное исследование состоит из пяти разделов, которые включают в себя введение, определение понятия «самостоятельно занятого» населения (раздел 2), анализ пробелов в законодательстве Республики Казахстан по вопросам занятости населения (раздел 3), определение вариантов решения поставленной проблемы (раздел 4), выводы, рекомендации и заключение (раздел 5).

Целью представленного исследования является поиск оптимальных путей определения критериев понятия «самостоятельно занятого населения», разграничения самостоятельно занятого населения от безработного.

Также конечной целью является оказание практической помощи государственным органам в создании эффективной политики в сфере трудовой занятости, критериев определения и отнесения категорий населения к группе самостоятельно занятых граждан.

Для реализации поставленных целей необходимо реализовать следующие задачи:

- 1) выяснить степень доверия самостоятельно занятого населения государственным органам в сфере трудовой политики и проводимым реформам в сфере трудовой занятости;
- 2) проанализировать действующее законодательство на предмет наличия проблем, связанных с конкретизацией понятия самостоятельно занятого населения;
- 3) выявить возможные пути совершенствования действующего законодательства на предмет четкого разграничения самостоятельно занятого населения и безработных граждан (выявить скрытую безработицу).

Рабочие гипотезы исследования были сформулированы следующим образом:

1. Увеличение финансовой нагрузки на неформально занятое население при отсутствии реального механизма (критериев) отделения самозанятых от безработных не позволит государству сформулировать действенную программу продуктивной занятости населения.

2. Действующая политика «легализации» неформально занятого населения при условии существующих в законодательстве пробелов в выработке критериев определения самостоятельно занятого населения приведет к налогообложению фактически безработного населения.

При исследовании использовались статистические данные, данные опросов, а также экспертных интервью.

По мнению автора, наибольшую проблему в разграничении продуктивного и непродуктивного самостоятельно занятого населения представляет сельское население. В маленьких населенных пунктах нет постоянного источника доходов, вследствие чего большая часть населения аулов, деревень и районных центров занимается содержанием личного подсобного хозяйства, что автоматически относит данные группы населения к категории самостоятельно занятых. В этой связи первостепенным является изучение ситуации именно в регионах. Также необходимым видится изучение ситуации в городах, удаленных от административного центра страны, столицы. В первую очередь интерес представляет опыт областных центров. Таким образом, были проведены опросы в гг. Актобе, Астана и Алматы.

Для анализа законодательства был проведен статистический анализ стабильности действующего и предшествовавшего ему Законов Республики Казахстан «О занятости населения». Также был использован метод SWOT анализа внесенных в действующий Закон РК «О занятости населения» изменений и дополнений.

Наконец, по итогам проведенного исследования были предложены выводы и конкретные рекомендации, направленные на формирование эффективной политики регулирования ситуации с самостоятельно занятым населением, а также на улучшение действующего законодательства о занятости населения.

2. ПОНЯТИЕ «САМОСТОЯТЕЛЬНО ЗАНЯТОГО» НАСЕЛЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1. ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Государственная политика в отношении безработного населения в Республике Казахстан менялась с течением времени. Со времен распада Советского Союза в Казахстане существовало разделение трудового населения на занятых и безработных.

Вопрос о необходимости вывода самостоятельно занятых граждан «из тени» впервые поднимался в Советском Союзе. Так, в указе Президиума Верховного Совета РСФСР «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно-полезного труда и ведущими паразитический образ жизни» от 4 мая 1961 г. было указано: *«В то время как наша страна под руководством Коммунистической партии вступает в период развернутого строительства коммунизма, есть еще отдельные лица, которые упорно не желают честно трудиться. Такое паразитическое существование, как правило, сопровождается пьянством, моральным разложением и нарушением правил социалистического общежития».*

Серьезность вопроса борьбы с «тунеядцами» подтверждалась жестокими репрессивными мерами, применявшимися по отношению к тем, кто нарушал законодательство о занятости населения. За уклонение от работы грозил арест, исходя из расчета, что три неотработанных дня равны одному дню в местах заключения.

Советский Союз был заинтересован в выявлении «непродуктивно» занятых для поддержки темпов экономического роста. По мнению ведущих экономистов, рост экономики СССР был построен на распределении трудовых ресурсов из одних отраслей экономики в пользу других отраслей, в частности промышленности⁸. Самостоятельно занятые граждане при этом воспринимались советским руководством как неэффективно используемая потенциальная рабочая сила. Именно поэтому по отноше-

8. Acemoglu, Daron. Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty / Daron Acemoglu, James A. Robinson. - 1st ed. - 2012. - 544 p. - p.143.

нию к самостоятельно занятым применялось суровое наказание за незаконную предпринимательскую деятельность, по которому лицу, занимавшемуся «спекуляцией», грозило от 5 до 7 лет лишения свободы.

Значительные изменения произошли с началом перестройки и относительной либерализации советской экономики. 15 декабря 1990 года был принят Закон Казахской Советской Социалистической Республики «О занятости населения», который существенно отличался от проводившейся ранее политики борьбы со спекуляцией. При этом данным законом к занятому населению относились также и граждане, самостоятельно обеспечивающие себя работой. К этой категории лиц были отнесены индивидуальные предприниматели, члены кооперативов и крестьянских хозяйств и их семьи.

Именно в данном законе был впервые введен термин «самостоятельно занятые» граждане, под которым понимались преимущественно лица, занимавшиеся предпринимательской деятельностью, которая ранее была запрещена в СССР.

Однако уже в Законе РК «О занятости населения» от 23 января 2001 года законодателем был заложен совершенно иной подход к определению самостоятельно занятых граждан. К ним были отнесены и физические лица, индивидуально занятые производством товаров, работ и услуг для получения дохода, **включая производство для собственного потребления**. Эта оговорка существенно расширяла понятие самостоятельно занятого населения, позволяя относить к нему и тех безработных граждан, которые содержали подсобное хозяйство для собственного потребления.

В Законе РК «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года данная оговорка была исключена. Это предполагает, что значительная часть граждан, ранее отнесенных к категории самостоятельно занятых, должны были быть отнесены к другим категориям. Однако, если исходить из официальной статистики, **этого не произошло** (Таблица 1).

Это может косвенно указывать либо на то, что официальная статистика формируется на критериях, отличных от законодательно закрепленного понятия «самостоятельно занятого населения», либо на то, что, несмотря на изменения, внесенные в понятие «самостоятельно занятого населения», на практике сохранился общий подход к его широкому толкованию.

Таблица 1.

Основные индикаторы рынка труда

(Официальная информация Комитета по статистике МНЭ РК)

	2013 (год)	2014 (год)	2015 (год)	2016 (год)	2017 (год)	2018 год (I квар- тал)
Занятое население (тыс. чел.)	8570,6	8510,1	8 433,3	8 553,4	8 585,2	8538,9
Безработные (тыс. чел.)	470,7	451,9	454,2	445,5	442,3	437,8
Самостоятельно занятые (тыс. чел.)	2621,0	2400,4	2 138,4	2 210,5	2 099,2	2042,5

Мы не можем предполагать, что формируемая статистика противоречит законодательству Республики Казахстан, подобное предположение выходит за рамки данного исследования. Поэтому остановимся на предположении, что действующий Закон РК «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года так же, как и предыдущие законы, слишком широко трактует понятие «самостоятельно занятое население».

Наконец, 26 декабря 2018 года в Закон «О занятости населения» были внесены изменения Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам занятости населения». Несмотря на цель, которую ставил перед собой указанный закон, можно констатировать, что он не смог сформулировать четкого определения самозанятого населения. Более того, законом само понятие самозанятых было заменено на более широкое понятие «независимых работников». Во избежание путаницы в тексте представленного исследования мы будем использовать понятие «самозанятые».

Действующий Закон также не учитывает непродуктивно самостоятельно занятых граждан, изредка получающих возможность заработка, которые остаются большую часть времени фактически безработными. Такие граждане могут получать доход раз в год (например во время сбора и продажи урожая или забоя скота), все остальное время оставаясь безработными. В этой связи необходимо рассмотреть действующий порядок регулирования деятельности самозанятого населения.

2.2. ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ С ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ РЕГУЛИРОВАНИЕМ САМОСТОЯТЕЛЬНО ЗАНЯТОГО НАСЕЛЕНИЯ

Согласно официальной статистике Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК, по состоянию на первый квартал 2018 года в Республике Казахстан насчитывается 2 млн 042 тыс. самостоятельно занятых работников и 438 тыс. безработных. Официальный уровень безработицы составляет 4,9%. Тем не менее эксперты указывают, что реальное количество безработных значительно превышает показатели официальной статистики. Многие самозанятые относятся к категории «непродуктивно самозанятых» граждан, которые не имеют постоянного источника доходов^{9 10}.

До сих пор неразрешенным остается вопрос об определении критериев понятия «самостоятельно занятого» населения. Исходя из анализа Закона Республики Казахстан «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года, можно предположить, что действующее толкование понятия «самостоятельно занятого» населения является нечетким и может быть применено к широкому кругу лиц, в том числе и к безработным гражданам.

К сожалению, действующая Методика определения численности самостоятельно занятых, утвержденная приказом и.о. Председателя Комитета по статистике МНЭ РК от 19 января 2016 года № 11, не отражает реальные цифры самостоятельно занятого и фактически безработного населения.

Объективной ситуации не отражает также и официальная статистика Комитета по статистике МНЭ РК, так как она не учитывает разграничения самостоятельно занятых граждан на продуктивно занятых и непродуктивно занятых. Более того, сама возможность точного и объективного подсчета самостоятельно занятых граждан затруднена, в силу отсутствия четкого разграничения данного понятия в законодательстве.

В ходе проведенного в рамках исследования опроса подавляющее большинство граждан высказалось за необходимость изменения действующего законодательства о занятости населения. В опросе приняли участие жители Астаны, Алматы и Актобе, всего было опрошено

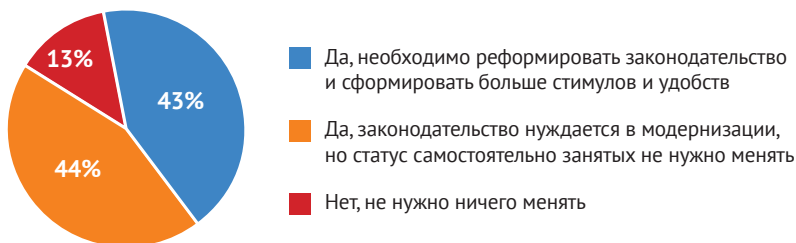
9. Боранбаева А.Е. Самозанятые в Республике Казахстан как экономическая основа гражданского общества // Вестник ЮрГУ. Серия: Право. 2016. №3. – С.6-11

10. Иванов Р. Парадоксы безработицы в Казахстане: растет дефицит рабсилы и число неработающих (2017) / (Электронный ресурс) <<https://365info.kz/2017/05/realnaya-bezrobotitsa-v-neskolko-raz-prevyshaet-ofitsialnuyu-statistiku-ekspertry/>> (Дата обращения: 23.02.2018)

300 человек. Так, **43%** опрошенных высказались за необходимость реформировать законодательство и сформировать больше стимулов и удобств, чтобы вывести неформально занятых граждан «из тени». **44%** отметили, что законодательство нуждается в модернизации, но статус самостоятельно занятых не нужно менять. И только **13%** категорически указали на то, что ничего менять не нужно. Более наглядно это видно на следующей диаграмме (Диаграмма 1).

Диаграмма 1.

Распределение ответов на вопрос «Согласны ли вы с тем, что законодательство о занятости населения нуждается в реформировании, а самостоятельно занятые – в «выводе из тени?»»

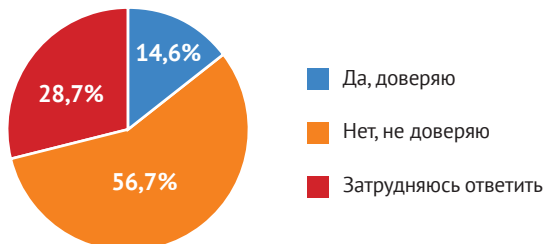


Стоит отметить, что, несмотря на общую убежденность в необходимости реформирования законодательства, большинство опрошенных высказали сомнения в законодательных инициативах Министерства труда и социальной защиты населения.

В пользу однозначного доверия высказались **14,6%** опрошенных, тогда как **56,7%** ответили про отсутствие доверия. Наконец, у **28,7%** респондентов вопрос вызвал затруднение (Диаграмма 2).

Диаграмма 2.

Распределение ответов на вопрос «Доверяете ли вы инициативам Министерства труда и социальной защиты населения РК в сфере регулирования самостоятельно занятого населения?»



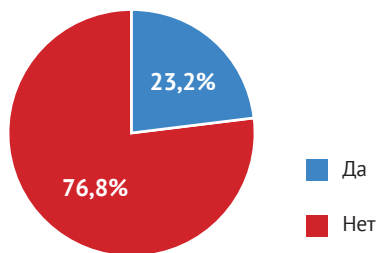
Учитывая, что действующее законодательство не дает четкого разграничения критериев самостоятельно занятого и безработного населения, существует риск, что новый закон может затронуть не только самостоятельно занятых граждан, но также и фактически безработных. Скрытая безработица и отсутствие четких критериев определения самостоятельно занятого населения не позволят сформировать эффективную программу «легализации» неформально занятого населения.

В настоящее время Министерством труда и социальной защиты населения принят закон, которым были внесены изменения в действующее законодательство о занятости населения. Основанием для его разработки стало прямое поручение Президента Республики Казахстан. Так, по мнению Главы государства Н. Назарбаева, «самозанятость – это прямой уход от налогов»¹¹.

В целях обсуждения возможных путей реализации поручения Президента Министерством труда и социальной защиты населения весной 2018 года был представлен проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам формализации занятости населения». Между тем содержание законопроекта не было широко освещено в средствах массовой информации. Проведенный опрос показал, что лишь **23,2%** граждан осведомлены о последних изменениях законодательства, регулирующего статус самостоятельно занятого населения. **76,8%** опрошенных ответили на этот вопрос отрицательно (Диаграмма 3).

Диаграмма 3.

Распределение ответов на вопрос «Осведомлены ли вы о последних изменениях трудового законодательства Республики Казахстан, регулирующего статус самостоятельно занятого населения?»



11. Самозанятые – прямой уход от налогов / Международное информационное агентство «Kazinform» / https://www.inform.kz/ru/nursultan-nazarbaev-samozanyatyte-pryamoy-uhod-ot-nalogov_a3061280 (Дата обращения: 20.07.2018).

Таким образом, граждане по большей части не осведомлены о последних изменениях в законодательстве о занятости населения. А если проанализировать только ответы самозанятых, то лишь **14,2%** ответили утвердительно о том, что они осведомлены о последних изменениях трудового законодательства, а **85,8%** опрошенных дали отрицательный ответ. Более подробно распределение ответов по группам респондентов представлено в Таблице 2.

Таблица 2.

Распределение ответов на вопрос «Осведомлены ли вы о последних изменениях трудового законодательства Республики Казахстан, регулирующего статус самостоятельно занятого населения?» по группам респондентов

	Да	Нет
Работник по трудовому договору	24,2%	75,8%
Государственный служащий	38%	62%
Самостоятельно занятый	14,2%	85,8%
Индивидуальный предприниматель	13,3%	86,7%
Безработный	23,6%	76,4%

Данные, полученные в ходе опроса, позволяют говорить о том, что новеллы законодательства о занятости населения недостаточно освещаются в средствах массовой информации. Конечно, одной из причин низкой осведомленности населения можно считать правовой нигилизм, однако **87%** опрошенных однозначно высказались за необходимость изменения действующего законодательства (Диаграмма 1). Таким образом, граждане понимают, что действующее законодательство не отражает реальной ситуации с занятостью населения в Казахстане. Однако большая часть граждан не вовлечена в дискуссию и не принимает участия в реформе по легализации деятельности самозанятого населения.

Важно также учитывать, что самозанятые, даже не оплачивая прямой налог со своих доходов, при этом вовлечены в налоговую систему государства. Вне зависимости от того, работает гражданин или нет, он становится налогоплательщиком, придя за покупками в магазин и оплачивая налог на добавленную стоимость (НДС), точно так же он оплачивает налоги на недвижимое имущество, автотранспорт и т.д.

В этой связи необходимо рассмотреть существующие критерии определения самозанятого населения.

2.3. СУЩЕСТВУЮЩИЕ КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «САМОСТОЯТЕЛЬНО ЗАНЯТЫЕ»

Анализ действующего Закона РК «О занятости населения» показывает, что в нем фактически отсутствует понятие «самостоятельно занятые», вместо этого содержится понятие «независимый работник», который определяется как *«физическое лицо, самостоятельно осуществляющее деятельность по производству (реализации) товаров, работ и услуг с целью извлечения дохода без государственной регистрации своей деятельности, за исключением индивидуальных предпринимателей, лиц, занимающихся частной практикой, учредителей (участников) хозяйственного товарищества и учредителей, акционеров (участников) акционерного общества, членов производственного кооператива»*.

Однако предложенное понятие не дает четкого понимания, кого можно отнести к самозанятым гражданам, а кого нет. К примеру, Закон также распространяет обязанность уплаты единого совокупного платежа (ЕСП) — аналога налога на самозанятых граждан — на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, которые одновременно соответствуют следующим условиям: 1) уплатили единый совокупный платеж; 2) не используют труд наемных работников; 3) оказывают услуги исключительно физическим лицам, не являющимся налоговыми агентами, и (или) реализуют исключительно физическим лицам, не являющимся налоговыми агентами, сельскохозяйственную продукцию личного подсобного хозяйства собственного производства, за исключением подакцизной продукции.

Причиной существующей проблемы широкого толкования понятия самозанятого населения является отсутствие четких критериев того, кто может быть отнесен к этой категории граждан. И речь идет не о термине, закрепленном в Законе, но об отсутствии координации между ведомствами, в частности между Министерством труда и социальной защиты населения, которое формирует политику в сфере занятости населения, и Министерством национальной экономики, которое ведет подсчет самозанятого и безработного населения.

Поэтому необходимо рассмотреть, чем руководствуется Министерство национальной экономики при определении самозанятого населения. В первую очередь это касается Методики определения численности самостоятельно занятых, уровня их среднемесячных доходов и

численности безработного населения, утвержденной приказом исполняющего обязанности Председателя Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан от 19 января 2016 года №11 (далее – Методика).

Анализ указанной Методики показывает, что определение численности занятого населения осуществляется Министерством национальной экономики на основе выборочного обследования населения путем анкетирования. Форма анкеты заполняется на каждое отдельное домохозяйство, попавшее в выборку.

Согласно Методике, на основании ответов респондентов распределение самостоятельно занятого населения осуществляется по следующим категориям:

- 1) работодатели, использующие труд наемных работников;
- 2) индивидуально занятые (включая занятых в личном подсобном хозяйстве для получения дохода);
- 3) неоплачиваемые работники семейных предприятий (хозяйств);
- 4) члены производственного кооператива.

Данное разделение **частично** основано на Международной классификации статуса занятости (ICSE-93), однако имеет явные и значительные отличия. Так, ICSE-93 определяет самостоятельно занятую работу как *«те рабочие места, где вознаграждение напрямую зависит от прибыли (или потенциальной прибыли), полученной от произведенных товаров и услуг»*¹². А в числе самозанятых выделяет следующие категории: 1) работодатели; 2) самостоятельно получающие доход; 3) занятые в совместных семейных предприятиях; 4) члены производственных кооперативов.

Однако отметим, что Международная классификация статуса занятости (ICSE-93) не служит основанием для определения национальной политики, это просто инструмент сбора статистических данных. Но именно эта классификация легла в основу законодательства Республики Казахстан, и именно исходя из нее в настоящее время осуществляется фискальная политика в сфере занятости населения.

12. Review of the International Classification of Status in Employment (ICSE) / David Hunter / United Nations Department of economic and social affairs statistics division (<https://unstats.un.org/unsd/classifications/expertgroup/egm2015/ac289-35.PDF>)

В рамках проведенных экспертных интервью были заданы вопросы о том, насколько отражает официальная статистика в Республике Казахстан реальную картину самостоятельно занятого населения.

По мнению независимого эксперта в области экономики **Данияра Молдоканова**, *«в Казахстане статистика по безработным уже очень давно застыла в районе 5% и практически не меняется. Но почему именно 5%, почему не 7% или 3%? Дело в том, что по общепринятым международным стандартам фрикционная безработица является нормальным явлением, она показывает нормальную активность трудовых ресурсов и она не длится слишком долго. Считается, что фрикционная безработица варьируется в районе 5%, это нормальный уровень. Наша официальная статистика придерживается этих 5%, и если посмотреть на статистику в разрезе регионов, то эта цифра будет коррелироваться в районе 5% с небольшой разницей в 2-3%. Причем это во всех регионах, что на практике почти невозможно. Складывается впечатление, что, возможно, есть установка, что безработица должна не превышать этих 5%, и Комитет по статистике старается “придерживаться” этих 5%».*

Также, по его мнению, никто не учитывает социальные и культурные особенности, которые оказывают существенное влияние на статистику. Он отмечает, что *«у нас стыдно считаться безработным. Поэтому люди предпочитают говорить, что они занимаются бизнесом, даже если фактически они являются безработными. Мало кто готов признаться в том, что он безработный. У людей другое восприятие, но в конечном итоге этих людей записывают как самозанятых».*

По мнению эксперта в сфере трудового законодательства, доктора Ph.D., генерального директора проектно-аналитического центра «САУАП» **Хасенова Муслима Ханатовича**, *«официальная статистика далеко не отражает реальную картину, а под определенными условиями категориями скрывает безработное население».*

Касательно критериев определения самозанятого населения по Методике он отмечает следующее:

«На 1 квартал 2018 года насчитывается 2 042 471 человек самозанятого населения. Из них 1 825 208 – продуктивно занятые и 217 263 – непродуктивно занятые.

Вот здесь начинается интересное. Во второй категории (непродуктивно занятые) есть 115 611 человек – на индивидуальной основе (не-

действующие из числа зарегистрированных и незарегистрированные). Если они не действуют, в том числе не сдают отчетность как ИП или не зарегистрированы вовсе, то это, по сути, безработные. Относить их к самозанятым – это самообман.

Далее 6 532 человека – неоплачиваемые работники семейных предприятий. Как можно их относить к самозанятым? Это чистой воды безработные.

Вот вам уже 122 143 человека, а это 6% от числа самозанятых.

Спорная категория – занятые в личном подсобном хозяйстве. Их в Казахстане 403 062 человека – с доходами выше величины прожиточного минимума и 69 255 человек – с доходами ниже величины прожиточного минимума. Итого: 472 317 человек или 23% от числа самозанятых.

Во-первых, согласно Методике, лица, производящие продукцию в личном подсобном хозяйстве только для собственного потребления, учащиеся, студенты, пенсионеры, инвалиды учитываются в качестве безработных, если они занимались поиском работы и были готовы приступить к ней. Лица, производящие продукцию в личном подсобном хозяйстве только для собственного потребления, учитываются в качестве лиц, не входящих в состав рабочей силы, если они не занимались поиском работы или не были готовы приступить к ней.

То есть, по сути, нам доподлинно не известно, и это очень сложно подтвердить, искали ли указанные лица работу и были ли готовы к ней приступить. Это является критерием, на основании которого тех или иных лиц относят условно к занятым в ЛПХ.

Таким образом, в числе 472 317 человек занятых в личном подсобном хозяйстве также есть вероятность наличия безработного населения. Просто оно не учитывается в качестве такового, а относится по умолчанию и для удобства статистики к самозанятому. Вот откуда неубедительная цифра в 5% безработных по стране. Треть сегодняшних самозанятых или свыше полумиллиона человек можно рассматривать как безработных».

Таким образом, Методика включает в число самозанятых фактически безработные категории населения, и в первую очередь это относится к «непродуктивно занятым».

Если учесть, что новыми поправками в Закон РК «О занятости населения» предусматривается введение налога на самозанятое население,

может возникнуть риск обложения налогом фактически безработного населения. Аналогичный опыт существует в Республике Беларусь, где в 2016-2017 гг. была предпринята попытка ввести налог на «тунеядцев», которая в итоге привела к масштабным акциям протеста по всей стране¹³. Основной целью белорусских властей являлись «самозанятые», однако декрет затронул и безработное население, которое было просто не в состоянии оплатить положенный сбор. В итоге под давлением протестов власти были вынуждены приостановить действие спорного декрета.

Подобный риск необходимо учитывать и при модернизации законодательства о занятости населения в Казахстане. Обратимся к Таблице 3.

Таблица 3.

Самостоятельно занятые работники по статусу занятости за 2017 год, по данным Комитета по статистике МНЭ РК

Самостоятельно занятые	
Продуктивно занятые	
Работодатели	124 778
На индивидуальной основе (зарегистрированные и активно действующие), с доходами выше величины прожиточного минимума	1 349 090
В личном подсобном хозяйстве производством продукции для продажи (обмена), с доходами выше величины прожиточного минимума	406 167
Члены кооператива, с доходами выше величины прожиточного минимума	1 449
Непродуктивно занятые	
На индивидуальной основе (недействующие из числа зарегистрированных и незарегистрированные)	119 768
В личном подсобном хозяйстве производством продукции для собственного потребления	—
Неоплачиваемые работники семейных предприятий	9 687
На индивидуальной основе (зарегистрированные и активно действующие), с доходами ниже величины прожиточного минимума	33 918
В личном подсобном хозяйстве производством продукции для продажи (обмена), с доходами ниже величины прожиточного минимума	54 340
Члены кооператива, с доходами ниже величины прожиточного минимума	25

13. Сборный вопрос: почему введение в Белоруссии «налога на тунеядство» принесло убытки казне // RT (<https://russian.rt.com/ussr/article/363903-belorussiya-nalog-tuneядcy-kazna-ubytki>)

Как наглядно видно из Таблицы 3, большая часть непродуктивно занятых – фактически безработные лица либо граждане, получающие доход ниже величины прожиточного минимума. Из числа продуктивно занятых работодатели не являются плательщиками предполагаемого налога на самозанятых – ЕСП, а что касается занятых на индивидуальной основе, то они платят налоги как индивидуальные предприниматели, то есть они и так вовлечены в процесс налогообложения.

По мнению независимого эксперта в области экономики **Данияра Молдоканова**, из числа самозанятых *«следует четко отличать продуктивно занятых и непродуктивно занятых. Большая часть самозанятых на сегодняшний день – это продуктивно занятые и в основном индивидуальные предприниматели, которые регистрируют свою деятельность и «находятся в системе». Существующее мнение о самозанятых как о людях, которые уклоняются от уплаты налогов, не применимо по отношению к продуктивно занятым, что касается непродуктивно занятых, то их общее число незначительно, а их доход ниже прожиточного минимума. То есть государство, чтобы получить, грубо говоря, копейки с этих людей, демонизирует часть общества».*

Таким образом, существует реальная проблема отнесения безработных слоев населения к числу самозанятых и обложения этих людей налогом, который им просто не из чего платить.

3. НАЛИЧИЕ ПРОБЕЛОВ В ВЫРАБОТКЕ КРИТЕРИЕВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНО ЗАНЯТОГО НАСЕЛЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

3.1. СТАБИЛЬНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

В целях определения стабильности/нестабильности законодательства о занятости населения был проведен анализ Закона Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 года № 149 (утратившего силу) и действующего Закона Республики Казахстан «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года № 482-V ЗРК. В качестве основы были взяты материалы исследования «Статистический анализ федерального законодательства»¹⁴.

Действующий в настоящее время закон о занятости населения был принят относительно недавно – 6 апреля 2016 года. При этом на сегодняшнюю дату (01.01.2018) в него было внесено незначительное количество изменений 6-ю законами о внесении изменений и дополнений. В частности:

2017 г.	Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 80-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам здравоохранения»
	Закон Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 122-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам налогообложения»
2018 г.	Закон Республики Казахстан от 16 апреля 2018 года № 147-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам занятости и миграции населения»
	Закон Республики Казахстан от 24 мая 2018 года № 156-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности»
	Закон Республики Казахстан от 4 июля 2018 года № 174-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам венчурного финансирования»
	Закон Республики Казахстан от 26 декабря 2018 года № 203-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам занятости населения»

14. Ткаченко Н. Статистический анализ федерального законодательства. – М., 2017. (Электронный ресурс).
Режим доступа: < https://m.garant.ru/files/8/0/1090708/issledovanie_tssr_statistika_po_zakonoproektam.pdf >
(Дата доступа: 08.02.2018)

Напротив, ранее действовавший Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г. (утративший силу) подвергался более частым изменениям. Так, с момента его принятия до введения в действие закона от 6 апреля 2016 года в него вносились изменения 45-ю законами о внесении изменений и дополнений. При этом количество законов о внесении изменений и дополнений увеличивалось в последние годы действия закона. Так, наибольшее количество изменений было внесено в 2014-2015 годы. Более детально это можно наблюдать в таблице 4:

Таблица 4.

Количество законов о внесении изменений и дополнений, вносивших изменения в Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г. (утративший силу)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0	0	0	1	2	1	6	0
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3	3	6	5	4	7	7	0

Также в ходе анализа стабильности закона было отмечено, что некоторые законы вносили изменения и дополнения в короткий промежуток времени друг с другом (1-2 дня), а некоторые законы вносили изменения в один день с другими законами и предусматривали изменения одних и тех же статей. В частности, Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 421-V ЗРК и Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 422-V вносили изменения в пункт 1 статьи 11 Закона «О занятости населения».

Рассмотрим законы о внесении изменений и дополнений за 2015 год (Таблица 5).

Таблица 5.

Законы о внесении изменений и дополнений за 2015 год, вносившие изменения в Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г. (утративший силу)

Название закона	Количество дней между принятием законов
Закон Республики Казахстан от 27 октября 2015 года № 365-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан в связи с вступлением во Всемирную торговую организацию»	
Закон Республики Казахстан от 28 октября 2015 года № 369-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социальной защиты населения»	1 день
Закон Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 376-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам предпринимательства»	1 день
Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 415-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования труда»	25 дней
Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 417-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы»	0 дней
Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 421-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения»	1 день
Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 422-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам неработающих кредитов и активов банков второго уровня, оказания финансовых услуг и деятельности финансовых организаций и Национального Банка Республики Казахстан»	0 дней

Коэффициент стабильности/нестабильности можно определить по следующей формуле:

Коэффициент стабильности =
количество месяцев со дня принятия закона/количество законов
о внесении изменений и дополнений.

Коэффициент нестабильности =
количество законов о внесении изменений и дополнений/
количество месяцев со дня принятия закона.

Применив данную формулу к законам о занятости населения, можно определить следующее: закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года по состоянию на текущую дату (01.01.2018) действует в течение 28 месяцев, при этом в него вносились изменения 6-ю законами о внесении изменений и дополнений.

Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 6 апреля 2016	
Коэффициент стабильности	Коэффициент нестабильности
4,6	0,21

При этом отметим, что коэффициент стабильности, равный 4,6, означает, что в действующий закон о занятости населения изменения вносились **в среднем** каждые 4,6 месяцев.

Что касается утратившего силу Закона Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г., то на момент принятия нового закона (6.04.2016) закон действовал в течение 182 месяцев и в него были внесены изменения 45-ю законами. Таким образом, коэффициент стабильности закона равен 4, а нестабильности – 0,24.

Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001	
Коэффициент стабильности	Коэффициент нестабильности
4	0,24

Оба закона показали относительную стабильность, тем не менее следует отметить, что многие изменения, внесенные в предыдущий закон о занятости населения, носили хаотичный характер. Между принятием отдельных законов проходил слишком короткий промежуток времени (0-2 дня), что особенно было заметно в 2015 году, когда в течение месяца было принято 7 законов о внесении изменений и дополнений. Это может косвенно указывать на то, что процесс их разработки и принятия не был согласован.

3.2. АНАЛИЗ ПОПРАВОК В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ, ПРЕДЛОЖЕННЫХ МИНИСТЕРСТВОМ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

В 2018 году Министерством труда и социальной защиты был разработан новый проект Закона Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в законодательство Республики Казахстан по вопросам формализации занятости населения. Данным законопроектом вносились изменения в Закон РК «О занятости населения», направленные на «легализацию» деятельности самостоятельно занятого населения. Закон был принят 26 декабря 2018 года и, несмотря на обсуждение в обществе, не учел пожелания и замечания экспертов и специалистов.

Было введено новое понятие «независимый работник», которое подразумевает физических лиц, самостоятельно осуществляющих деятельность с целью извлечения дохода без государственной регистрации своей деятельности, за исключением индивидуальных предпринимателей, лиц, занимающихся частной практикой, учредителей (участников) хозяйственного товарищества и учредителей, акционеров (участников) акционерного общества, членов производственного кооператива.

В первоначальном проекте закона это определение должно было стать определением понятия самозанятого населения, тем не менее на стадии разработки было принято решение изменить его на более широкий термин «независимого работника».

Также было предусмотрено введение специального налогового режима – единого совокупного платежа (ЕСП), который предполагается распространить на физических лиц, осуществляющих деятельность с целью получения заработка и (или) доходов. В частности, на тех лиц, которые: 1) не используют труд наемных работников; 2) оказывают услуги

исключительно физическим лицам, не являющимся налоговыми агентами, и (или) реализуют исключительно физическим лицам, не являющимся налоговыми агентами, сельскохозяйственную продукцию личного подсобного хозяйства собственного производства, за исключением подакцизной продукции.

В целом общий анализ внесенных поправок указывает на то, что их целью является попытка «легализации» деятельности самостоятельно занятых граждан.

Какие возможные негативные последствия это может повлечь? Во-первых, попытка легализовать деятельность самостоятельно занятых граждан может вызвать негативную реакцию со стороны самостоятельно занятого населения. В особенности это актуально в случае если государство усилит контроль за уклонением самостоятельно занятых граждан от уплаты налога.

Во-вторых, существует риск того, что значительная часть индивидуальных предпринимателей, занимающихся предоставлением услуг, предпочтет зарегистрировать свою деятельность как самостоятельную занятость, чтобы сократить налоговые расходы. В таком случае вместо дополнительных средств от налоговых поступлений Правительство рискует получить убытки.

Зададимся вопросом, решает ли действующее законодательство проблему легализации деятельности самостоятельно занятого населения? Позволяет ли оно решить проблему скрытой безработицы? Наконец, достаточно ли эффективно оно решает проблему определения критериев самостоятельно занятого населения?

Чтобы лучше проанализировать все возможные риски и негативные последствия, обратимся к методу SWOT анализа.

Таблица 6.*SWOT анализ поправок, предложенных Министерством труда и социальной защиты населения*

ПОЛОЖИТЕЛЬНОЕ ВЛИЯНИЕ	ОТРИЦАТЕЛЬНОЕ ВЛИЯНИЕ
Внутренняя среда	
Сильные стороны	Слабые стороны
Закон предлагает новое определение самостоятельно занятого населения	Новое определение не решает проблему отнесения к самостоятельно занятому населению фактически безработных граждан (скрытая безработица)
Закон предлагает введение новой системы налогообложения самостоятельно занятого населения – единого совокупного платежа (ЕСП)	Введение данного механизма потребует введения дополнительных инструментов контроля за уклонением от уплаты ЕСП, так как действующие механизмы контроля с указанной задачей не справляются
Размер ЕСП не является неподъемным и его оплату может себе позволить большое количество самостоятельно занятых граждан	Режим ЕСП не делает послаблений для лиц, получающих доход в пределах прожиточного минимума, а также лиц, являющихся фактически безработными
Уплата ЕСП не будет предусматривать регистрацию и предоставление налоговой отчетности	Размер ЕСП не зависит от размера фактически полученного дохода
	Действующее законодательство не содержит поощрительных мер по отношению к самостоятельно занятым гражданам, которые могли бы подвинуть их на «легализацию» своей деятельности
Внешняя среда	
Возможности	Угрозы
Закон поможет в легализации деятельности самостоятельно занятого населения	Закон может вызвать негативную реакцию со стороны самостоятельно занятых граждан
Введение ЕСП увеличит поступление налоговых отчислений	Большое количество индивидуальных предпринимателей, занятых оказанием услуг, предпочтет оплату ЕСП, нежели налога на предпринимателей. Это в свою очередь может вызвать отток налоговых отчислений
	Дополнительные меры по контролю за соблюдением самостоятельно занятыми гражданами требований налогового законодательства повлекут дополнительные расходы из бюджета
	Усугубится проблема скрытой безработицы, так как будет упрощена возможность отнесения безработных граждан к самостоятельно занятому населению

На основе полученных результатов проанализируем сильные стороны и возможности Закона, а также слабые стороны и угрозы.

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ – ВОЗМОЖНОСТИ:

1. Закон предлагает новое определение самостоятельно занятого населения, которое в перспективе может помочь в легализации деятельности самостоятельно занятого населения.
2. Закон предлагает введение новой системы налогообложения самостоятельно занятого населения – единого совокупного платежа (ЕСП), которая увеличит поступление налоговых отчислений.
3. Сильная сторона ЕСП – его размер не является неподъемным и его оплату может себе позволить большое количество самостоятельно занятых граждан. Это должно подвигнуть людей на легализацию своей деятельности.
4. Уплата ЕСП не будет предусматривать регистрацию и предоставление налоговой отчетности, что значительно облегчит уплату налогов и в перспективе увеличит налоговые отчисления.

СЛАБЫЕ СТОРОНЫ – УГРОЗЫ:

1. Предложенное Законом определение самостоятельно занятого населения (независимых работников) повторяет ошибки предыдущего законодательства и не предлагает решения проблемы скрытой безработицы – отнесения фактически безработных граждан к категории самостоятельно занятых. По этой причине может усугубиться проблема скрытой безработицы, так как будет упрощена возможность отнесения безработных граждан к самостоятельно занятому населению.
2. Введение данного механизма потребует введения дополнительных инструментов контроля за уклонением от уплаты ЕСП, эти инструменты в свою очередь повлекут дополнительные расходы из бюджета.
3. Введение дополнительных инструментов контроля за уклонением от уплаты ЕСП также вызовет негативную реакцию населения, которую необходимо учитывать как возможный риск.

4. Режим ЕСП не делает послаблений для лиц, получающих доход в пределах прожиточного минимума, а также лиц, являющихся фактически безработными. Это может вызвать негативную реакцию со стороны фактически безработных граждан, которые теперь будут вынуждены еще оплачивать налог.
5. Размер ЕСП не зависит от размера фактически полученного дохода, по этой причине большое количество индивидуальных предпринимателей, занятых оказанием услуг, предпочтет оплату ЕСП, нежели налога на предпринимателей. Это в свою очередь может вызвать отток налоговых отчислений.
6. Из-за того, что ЕСП не зависит от размера фактически полученного дохода, налогом будет обложено население, получающее доход, не превышающий прожиточного минимума, а также лица, получающие сезонный доход и являющиеся большую часть времени безработными. Это усугубит проблему скрытой безработицы.
7. Действующее законодательство не содержит поощрительных мер по отношению к самостоятельно занятым гражданам, которые могли бы подвигнуть их на «легализацию» своей деятельности. Отсутствие стремления самозанятых граждан к легализации своей деятельности повлечет необходимость дополнительного контроля за ними, что в свою очередь означает дополнительные бюджетные расходы.

Как наглядно видно из проведенного анализа, слабые стороны – угрозы значительно превосходят возможные сильные стороны Закона. Поэтому есть необходимость проанализировать возможные угрозы более детально.

Таблица 7.*SWOT анализ возможных угроз и последствий*

Вероятность реализации угроз	Последствия	
	Тяжелые	Легкие
Высокая	Налогом будет обложено безработное население	Дополнительные расходы из бюджета
		Отсутствие стимулов для самозанятых граждан к легализации своей деятельности
Средняя	Усугубится проблема скрытой безработицы	Необходимость введения дополнительных инструментов контроля за уклонением от уплаты ЕСП
	Негативная реакция со стороны населения	
Низкая	Падение доходов домохозяйств, снижение уровня жизни и рост бедности	
	Отток налоговых отчислений	

Таким образом, в числе наиболее вероятных рисков можно выделить: налогообложение безработного населения, дополнительные расходы из бюджета и отсутствие стимулов к легализации деятельности самостоятельно занятых граждан. К числу менее вероятных угроз, которые могут привести к тяжелым последствиям, можно отнести негативную реакцию со стороны населения и усугубление проблемы скрытой безработицы.

Все эти угрозы можно свести к главной причине, которой является проблема ясности формулировки понятия самостоятельно занятого населения. В случае если бы действующее законодательство проводило четкую грань между самостоятельно занятым населением и фактически безработными гражданами, большая часть существующих проблем могла быть разрешена.

РАССМОТРИМ ЭТО НА ПРИМЕРЕ КАЖДОЙ ИЗ ВЫШЕУКАЗАННЫХ ПРОБЛЕМ:

1. *Налогом будет обложено безработное население* – требования об уплате ЕСП распространяются только на самостоятельно занятых граждан, в случае четкого разграничения самозанятых от безработных эта проблема не возникнет.

2. *Дополнительные расходы из бюджета* — в отсутствие необходимости взимания ЕСП с фактически безработного населения (и, как следствие, контроля за ним) количество расходов значительно снизится.
3. *Отсутствие стимулов для самозанятых граждан к легализации своей деятельности* — рискнем предположить, что большинство по-настоящему самостоятельно занятых граждан готово к легализации своей деятельности, однако большое количество фактически безработных слоев населения, указанных как самозанятые, не может этого сделать. В случае отделения безработных от самозанятых процесс легализации самостоятельной занятости ускорится.
4. *Необходимость введения дополнительных инструментов контроля за уклонением от уплаты ЕСП* — аналогично с третьим пунктом большинство самозанятых готово к «выходу из тени» и в случае четкого их разграничения от безработных необходимость тщательного контроля за уплатой ЕСП снизится.
5. *Усугубится проблема скрытой безработицы* — существенным шагом для преодоления скрытой безработицы является отделение безработных от самостоятельно занятых граждан.
6. *Негативная реакция со стороны населения* — большая часть негативной реакции от введения ЕСП и обложения самозанятых налогом исходит от фактически безработных, которые записаны как самостоятельно занятые граждане.
7. *Отток налоговых отчислений* — это единственная проблема, которую прямо не решит отделение самозанятых от безработных, однако вероятность возникновения данной проблемы достаточно низкая.

Итак, оптимальным решением всех указанных проблем является четкое разделение самостоятельно занятого от фактически безработного населения. Рассмотрим возможные варианты реализации данного решения.

4. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРИТЕРИЕВ ПОНЯТИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНО ЗАНЯТОГО НАСЕЛЕНИЯ

Действующую проблему можно разрешить различными способами, однако не все они эффективно смогут преодолеть вопрос разграничения самостоятельно занятого населения от фактически безработных граждан.

Министерством труда и социальной защиты населения была сформирована своя позиция, которая выражена в принятом 26 декабря 2018 года законе. Между тем в предыдущих разделах исследования были указаны пробелы текущей реформы в сфере занятости. Давайте более подробно рассмотрим вариант принятия поправок, предложенных Министерством труда и социальной защиты, без изменений и введение ЕСП на самостоятельно занятых граждан.

ВАРИАНТ 1. СОХРАНЕНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ ОТНОСИТЕЛЬНО САМОСТОЯТЕЛЬНО ЗАНЯТОГО НАСЕЛЕНИЯ (СОХРАНЕНИЕ «STATUS QUO»)

На первый взгляд может показаться, что предложенный Министерством труда и социальной защиты населения вариант поправок в законодательство о занятости населения содержит рациональное предложение регулирования сложившейся проблемы. Однако это не так.

С одной стороны, Министерство труда и социальной защиты населения вводит конкретное определение понятия самостоятельно занятого населения (независимые работники), которое позволит точно определить, кто является самозанятым, а кто таковым не является. Однако данное определение предполагает широкое понимание самостоятельно занятого населения (независимых работников) как *физического лица, самостоятельно осуществляющего деятельность по производству (реализации) товаров, работ и услуг с целью извлечения дохода без государственной регистрации своей деятельности, за исключением индивидуальных предпринимателей, лиц, занимающихся частной практикой, учредителей (участников) хозяйственного товарищества и учредите-*

лей, акционеров (участников) акционерного общества, членов производственного кооператива. Как можно отметить, это определение не выделяет лиц, получающих доход с реализации сезонной продукции, а также лиц, содержащих собственное подсобное хозяйство. Однако эти группы лиц также относятся к категории самостоятельно занятого населения, так как на них распространяется режим ЕСП.

Большинство по-настоящему самостоятельно занятых граждан готово к легализации своей деятельности, однако большое количество фактически безработных слоев населения, указанных как самозанятые, не могут этого сделать. Отметим, что продуктивно занятые и без того «легализованы», данная категория самозанятых составляет 89% от числа всех самозанятых. Непродуктивно занятые составляют всего 12% от числа самозанятых и являются по большей своей части безработными.

Например, значительная категория непродуктивно занятых — это лица, содержащие подсобное хозяйство для собственных нужд. Эти граждане не могут быть отнесены к самостоятельно занятому населению и являются фактически безработными, так как выращенная продукция используется ими для собственных нужд. Такое лицо при этом может продать излишки продукции, однако оно не делает этого на регулярной основе и проданная таким способом продукция не является основным и **регулярным** источником дохода.

К сожалению, Министерство труда и социальной защиты населения не учитывает эту проблему при формировании политики легализации самостоятельно занятого населения. Безработный гражданин не может легализовать свою деятельность, хотя бы ввиду отсутствия таковой. Наложение на таких лиц обязательств по уплате ЕСП не принесет желаемого эффекта по наполнению государственного бюджета и легализации самозанятых слоев населения. Наоборот, это приведет к криминализации данных лиц, переведя их в категорию правонарушителей, уклоняющихся от уплаты налога.

Введение налога на самозанятых граждан (ЕСП) потребует дополнительных расходов из бюджета, так как в данном случае возникает необходимость введения дополнительных инструментов контроля за уклонением от уплаты ЕСП. Это потребует наличия значительного аппарата служащих, которые будут осуществлять мониторинг и выявление потенциальных плательщиков ЕСП, уклоняющихся от его уплаты. Учитывая, что большая часть продуктивно занятых (89% от

числа всех самозанятых), а в особенности занятые на индивидуальной основе (64% от общего числа самозанятых), и так вовлечены в систему налогообложения, этот мониторинг не сможет окупиться за счет средств, собранных с самозанятых, а значит, потребует расходов из бюджета.

Таким образом, данный вариант нельзя рассматривать в качестве действенного пути решения обозначенной проблемы и необходимо предпринять поиск иных путей решения вопроса легализации деятельности самостоятельно занятого населения.

ВАРИАНТ 2.

ОТКАЗ ОТ ЛЮБЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ, ОТКАЗ ОТ ПОПРАВОК, ВНЕСЕННЫХ МИНИСТЕРСТВОМ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Одним из возможных вариантов является отказ от поправок, внесенных Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам занятости населения» от 26 декабря 2018 года. Данный вариант не может рассматриваться серьезно, так как текущая ситуация в сфере занятости оставляет неразрешенным вопрос правового статуса самозанятых и в целом самого определения понятия самозанятого гражданина.

Более того, необходимость перемен поддерживают и сами самозанятые. Так, 43% опрошенных высказались за необходимость реформировать законодательство и сформировать больше стимулов и удобств, чтобы вывести неформально занятых граждан «из тени». 44% респондентов отметили, что законодательство нуждается в модернизации, но статус самостоятельно занятых не нужно менять. И только 13% категорически указали на то, что ничего менять не нужно. Таким образом, 87% граждан признают необходимость изменений в регулировании статуса самозанятых.

Помимо этого, действующая система подсчета занятости населения имеет большое количество недочетов и зачастую включает в состав самозанятых фактически безработных людей. Это связано с нечеткостью самой системы определения самозанятого населения.

Все это указывает на то, что в обществе объективно назрела необходимость проведения реформы в сфере занятости населения, а значит, сохранение «status quo» только ухудшит ситуацию и ошибки в сфере правового регулирования самозанятых.

ВАРИАНТ 3.

ВНЕСТИ ЧЕТКИЕ КРИТЕРИИ САМОСТОЯТЕЛЬНО ЗАНЯТОГО НАСЕЛЕНИЯ, ОТДЕЛИВ САМОЗАНЯТЫХ ОТ БЕЗРАБОТНЫХ. ИСКЛЮЧИТЬ НЕПРОДУКТИВНО ЗАНЯТЫХ ИЗ ЧИСЛА ПЛАТЕЛЬЩИКОВ НАЛОГА НА ЕСП, ВВЕСТИ НОВЫЕ ЭФФЕКТИВНЫЕ ПРОГРАММЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ НЕПРОДУКТИВНО ЗАНЯТЫХ В СИСТЕМУ ТРУДА

Итак, мы определились с необходимостью внесения изменений и дополнений в законодательство о занятости населения, а также с тем, что подобные изменения должны в первую очередь затрагивать вопрос разграничения критериев самостоятельно занятого населения от фактически безработных граждан.

Понятие самостоятельно занятого населения, установленное в Законе РК «О занятости населения», должно обладать четкостью, ясностью и не подлежать двойному толкованию. Необходимо закрепить определение самозанятого населения, которое включало бы в себя только тех лиц, которые на постоянной основе осуществляют деятельность с целью извлечения дохода. Это на понятийном уровне разграничит самозанятых от безработных.

Тем не менее следует учитывать, что сбором статистических данных занимается Министерство национальной экономики, регулированием законодательства о занятости населения – Министерство труда и социальной защиты, а за сбор ЕСП будет отвечать Министерство финансов. Все это поднимает вопрос о межведомственной координации и порождает риски того, что проблема останется неурегулированной. Поэтому одних законодательных мер будет недостаточно. Необходимо принять ряд мер, которые должны сочетаться с концептуальными изменениями законодательства.

В настоящее время в Казахстане уже сложилась практика широкого подхода к определению самостоятельно занятого населения, в связи с чем существует риск, что законодательное регулирование не сможет изменить устоявшуюся практику. Поэтому необходимо пред-

принять конкретные шаги по изменению существующей ситуации, когда внутренняя политика формируется на основе статистики.

Для этих целей предлагается в первую очередь исключить непродуктивно занятых из числа плательщиков ЕСП, при условии, что уровень их дохода ниже прожиточного минимума. Они также могут учитываться в официальной статистике как часть самостоятельно занятых, однако государство будет признавать, что эти люди являются фактически безработными. При этом на данные категории граждан должны быть распространены программы трудовой занятости на тех же основаниях, как и на безработных. Это будет способствовать вовлечению непродуктивно занятых в систему труда.

Необходимо предусмотреть и иные стимулы для самозанятых граждан. Также важно предпринять шаги к признанию существующей проблемы скрытой безработицы, только с учетом этого возможно составление эффективной программы преодоления проблемы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. В медиапространстве Республики Казахстан и на государственном уровне превалирует отрицательный образ самозанятого как человека, уклоняющегося от уплаты налогов и находящегося «в тени». Тогда как в государствах с развитой экономикой, в странах ОЭСР самозанятые являются основным двигателем экономического роста и прочно интегрированы в экономику государства. Для этих целей государства проводят политику поощрения самозанятых, например в Грузии мелкий бизнес, не использующий наемный труд, освобожден от налогов (ст.82 НК Грузии)¹⁵.
2. Действующее законодательство не дает четкого разграничения критериев самостоятельно занятого и безработного населения. Анализ действующего Закона РК «О занятости населения» показывает, что в нем фактически отсутствует понятие «самостоятельно занятые», вместо этого содержится понятие «независимый работник». Однако предложенное понятие не дает четкого понимания того, кого можно отнести к самозанятым гражданам, а кого нет.

Это порождает риск того, что нормы, направленные на самостоятельно занятых граждан, затрагивают и фактически безработных граждан. Например, к самостоятельно занятым относят и непродуктивно занятых, в числе которых есть граждане, работающие в личном подсобном хозяйстве для производства продукции для собственного потребления; недействующие из числа зарегистрированных предпринимателей; неоплачиваемые работники семейных предприятий. Все эти люди являются фактически безработными гражданами, которых относят к самозанятым лишь условно.

3. Существующая в Республике Казахстан статистика самозанятого населения формируется Министерством национальной экономики, исходя из Методики определения численности самостоятель-

15. Налоговый кодекс Грузии // <https://matsne.gov.ge/en/document/download/1043717/122/ru/pdf>

но занятых. Данная Методика основана на Международной классификации статуса занятости (ICSE-93), однако Международная классификация не служит основанием для определения национальной политики, это просто инструмент сбора статистических данных. Но именно эта классификация легла в основу законодательства Республики Казахстан.

Другой значительной проблемой Методики является то, что она формируется путем анкетирования и опроса граждан. Это порождает риски получения неверных данных, так как не все граждане признаются в том, что они являются фактически безработными.

4. В ходе проведенных опросов большинство граждан высказалось за необходимость реформирования действующего законодательства в сфере занятости населения. Так, 87% граждан признают необходимость изменений в регулировании статуса самозанятых. Несмотря на общую убежденность в необходимости реформирования законодательства, большинство опрошенных высказало сомнения в законодательных инициативах Министерства труда и социальной защиты населения. Так, 56,7% ответили про отсутствие доверия.

В этой связи необходимо отметить важность проведения реформы в действующем законодательстве о занятости населения, однако такая реформа должна учитывать мнение граждан.

5. 26 декабря 2018 года в Закон «О занятости населения» были внесены изменения Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам занятости населения». Несмотря на цель, которую ставил перед собой указанный закон, можно констатировать, что он не смог сформулировать четкого определения самозанятого населения. Более того, законом само понятие самозанятых было заменено на более широкое понятие «независимых работников», что породило еще большую путаницу.

Законом также был введен специальный налоговый режим — единый совокупный платеж (ЕСП), который предполагается распространить на физических лиц, осуществляющих деятельность с целью получения заработка и (или) доходов. В целом общий анализ внесенных поправок указывает на то, что их целью является попытка «легализации» деятель-

ности самостоятельно занятых граждан. Однако, учитывая, что в законодательстве все еще отсутствует четкое разграничение самозанятых и безработных граждан, все это вызывает затруднения на практике.

Считаем необходимым предложить государственным органам следующие рекомендации, которые помогут сформировать более совершенный механизм определения самозанятого населения и его разграничения от безработных граждан.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Наиболее перспективным вариантом реформирования действующей системы правового регулирования занятого населения является проведение четких реформ, направленных на разграничение самозанятых и безработных граждан, а также создание новых программ вовлечения непродуктивно занятых в систему труда. Для этих целей государственным органам, регулирующим сферу занятости населения, вопросы налогообложения, а также Парламенту предлагается принять во внимание следующие рекомендации.

ПРАВИТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:

- 1) оптимизировать процессы взаимодействия между Министерством национальной экономики, Министерством труда и социальной защиты, а также Министерством финансов в сфере регулирования подсчета и налогообложения самозанятого населения;
- 2) необходимо признать существующую проблему скрытой безработицы, а также вероятность того, что значительная часть самозанятых граждан являются фактически безработными.

МИНИСТЕРСТВУ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ПАРЛАМЕНТУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:

- 3) закрепить в Законе Республики Казахстан «О занятости населения» определение самозанятого населения (независимых работников), которое включало бы в себя только тех лиц, которые на постоянной основе осуществляют деятельность с целью извлечения дохода;
- 4) в вопросе налогообложения самозанятых необходимо предусмотреть освобождение от уплаты ЕСП отдельных категорий граждан, а также лиц, получающих доход в пределах прожиточного минимума. В частности, работающие на индивидуальной основе (зарегистрированные и активно действующие), с доходами ниже величины прожиточного минимума; занятые в личном подсобном

хозяйстве производством продукции для продажи (обмена), с доходами ниже величины прожиточного минимума; члены кооператива, с доходами ниже величины прожиточного минимума.

МИНИСТЕРСТВУ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:

- 5) модернизировать Методику определения численности самостоятельно занятых, исключив возможность учета безработных граждан в качестве самостоятельно занятых. Для достижения этих целей необходимо относить к самозанятым только тех граждан, которые на постоянной основе осуществляют деятельность с целью извлечения дохода;
- 6) при сборе статистических данных необходимо исключить из числа самозанятых некоторые категории непродуктивно занятых, то есть фактически безработных лиц. К таковым относятся: лица, работающие в личном подсобном хозяйстве для производства продукции для собственного потребления; недействующие из числа зарегистрированных предпринимателей; неоплачиваемые работники семейных предприятий. Следует признать, что данные категории граждан являются безработными.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Goetz, S., Fleming, D., & Rupasingha, A. (2012). The Economic Impacts of Self-Employment. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 44(3), 315-321. – p.320.
2. Аналитический обзор проведенных исследований о развитии бизнеса в Казахстане//Национальная палата предпринимателей РК, Астана, 2014, с.37.
3. О вопросах уплаты обязательных пенсионных взносов в рамках договоров гражданско-правового характера // Информация официального сайта Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан (<http://www.enbek.gov.kz/ru/node/351079>)
4. Норму об отчислениях в ЕНПФ с продажи квартир и машин прокомментировал эксперт// Информационный портал zakon.kz (<https://www.zakon.kz/4930554-normu-ob-otchisleniyah-v-enpf-s.html>)
5. Mussurov, A. & Arabsheibani, G.R. *IZA J Labor Develop* (2015) 4: 9. <https://doi.org/10.1186/s40175-015-0031-9>
6. Acemoglu, Daron. *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty* / Daron Acemoglu, James A. Robinson.-1st ed. – 2012. - 544 p. – p.143.
7. Боранбаева А.Е. Самозанятые в Республике Казахстан как экономическая основа гражданского общества // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2016. №3. - С.6-11
8. Иванов Р. Парадоксы безработицы в Казахстане: растет дефицит рабочей силы и число неработающих (2017) / (Электронный ресурс) <<https://365info.kz/2017/05/realnaya-bezrobotitsa-v-neskolko-raz-prevyshaet-ofitsialnuyu-statistiku-eksperty/>> (Дата обращения: 23.02.2018)
9. Самозанятые – прямой уход от налогов / Международное информационное агентство «Kazinform» / https://www.inform.kz/ru/nursultan-nazarbaev-samozanyaty-e-pryamoy-uhod-ot-nalogo_v_a3061280 (Дата обращения: 20.07.2018).

10. Review of the International Classification of Status in Employment (ICSE) / David Hunter / United Nations Department of economic and social affairs statistics division (<https://unstats.un.org/unsd/classifications/expertgroup/egm2015/ac289-35.PDF>)
11. Сборный вопрос: почему введение в Белоруссии «налога на тунельство» принесло убытки казне // RT (<https://russian.rt.com/ussr/article/363903-belorussiya-nalog-tuneyadcy-kazna-ubytki>)
12. Ткаченко Н. Статистический анализ федерального законодательства. - М., 2017. (Электронный ресурс). Режим доступа: < https://m.garant.ru/files/8/0/1090708/issledovanie_tssr_statistika_po_zakonoproektam.pdf > (Дата доступа: 08.02.2018)
13. Налоговый кодекс Грузии // <https://matsne.gov.ge/en/document/download/1043717/122/ru/pdf> (Дата доступа: 08.12.2018)
14. Самостоятельная занятость населения: Основные представления и опыт кризисного периода: монография / В.М. Жеребин, А.Н. Романов. – М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2019. – 200 с.

