

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

г.Бишкек, от 25 апреля 2024 года № 204

Об утверждении Национальной программы Кыргызской Республики по переходу от неформальной к формальной экономике на период 2024-2030 годов

В целях создания благоприятных условий для ускорения процесса перехода от неформальной к формальной экономике и занятости в Кыргызской Республике, в соответствии со статьями 13, 17 конституционного Закона Кыргызской Республики "О Кабинете Министров Кыргызской Республики" Кабинет Министров Кыргызской Республики постановляет:

1. Утвердить:

- Национальную программу Кыргызской Республики по переходу от неформальной к формальной экономике на период 2024-2030 годов согласно приложению 1;

- План мероприятий по реализации Национальной программы Кыргызской Республики по переходу от неформальной к формальной экономике на период 2024-2030 годов (далее - План мероприятий) согласно приложению 2.

2. Государственным органам и органам местного самоуправления, задействованным в реализации Плана мероприятий, ежеквартально, до 5 числа месяца, следующего за отчетным периодом, предоставлять информацию о ходе его реализации в Министерство экономики и коммерции Кыргызской Республики.

3. Министерству экономики и коммерции Кыргызской Республики по итогам каждого полугодия, не позднее 5 июля и 5 января представлять в Администрацию Президента Кыргызской Республики обобщенный отчет о ходе реализации Плана мероприятий.

4. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на управление контроля исполнения решений Президента и Кабинета Министров Администрации Президента Кыргызской Республики.

5. Настоящее постановление вступает в силу по истечении пятнадцати дней со дня официального опубликования.

Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 30 апреля 2024 года N 33

**Председатель Кабинета Министров
Кыргызской Республики**

А.Жапаров

Приложение 1

*(к постановлению Кабинета
Министров Кыргызской
Республики
от 25 апреля 2024 года № 204)*

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА Кыргызской Республики по переходу от неформальной к формальной экономике на период 2024- 2030 годов

1. Общая оценка текущей ситуации

Национальная программа Кыргызской Республики по переходу от неформальной к формальной экономике на период 2024-2030 годов (далее - Программа) направлена на снижение уровня неформальной экономики, улучшение социально-экономического состояния страны и усиление социально-правовой защиты работников всех типов занятости. Программа разработана в рамках Национальной стратегии развития Кыргызской Республики до 2040 года (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики "О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы" от 31 октября 2018 года № 221) и Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики "О Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года" от 12 октября 2021 года № 435), а также руководящих принципов Рекомендации Международной организации труда (далее - МОТ) № 204 "О переходе от неформальной к формальной экономике". Данный документ содержит ряд важнейших мер по содействию перехода от неформальной к формальной экономике как всех типов работников, так и экономических единиц посредством улучшения администрирования деятельности всех видов работников и предприятий, создания условий для благоприятного развития бизнеса, улучшения взаимодействия государственных органов и заинтересованных сторон по снижению неформальной экономики, а также повышения информированности и общественной поддержки данной повестки.

Несмотря на принимаемые меры, уровень неформальной (ненаблюдаемой) экономики остается достаточно высоким. Это приводит к потере налоговых доходов для государства и ограничивает его способности и возможности инвестировать в развитие страны. В мировой практике снижение неформальной экономики способствует увеличению официального сектора, созданию новых рабочих мест, что обеспечивает экономический рост и развитие. Снижение неформальной занятости позволяет создать больше формальных рабочих мест с достойной оплатой труда и социальными льготами, что способствует уменьшению неравенства и бедности в обществе. Поощрение формализации экономики обеспечивает лучшую защиту прав работников и создает более справедливые и стабильные условия труда. Переход к формальной экономике также способствует развитию социальной инфраструктуры, такой как система здравоохранения, образования и социального обеспечения. Поскольку официальный сектор обычно вносит налоги и

взносы в государственные фонды, увеличение его доли в экономике обеспечивает больше ресурсов для улучшения и расширения социальных услуг и способствует более эффективной борьбе с социально-экономическими проблемами.

Обеспечение равных условий всем участникам рынка и пресечение незаконных денежных потоков являются одним из главных предварительных условий достижения устойчивого и непрерывного экономического роста, повышения уровня жизни и создания благоприятной деловой среды. Неформальная экономика представляет собой весьма сложное явление. Проблема и характер неформальной экономики обусловлены множеством разнообразных аспектов, форм и факторов влияния. Для целого ряда работников и субъектов экономики неформальные отношения - это не дело их выбора, а единственное решение в условиях отсутствия достойных формальных рабочих мест. В этой связи актуальность Программы заключается в формировании совместных подходов, задач и мер по обеспечению перехода от неформальной экономики и занятости к формальной.

2. Достижения и проблемы в сфере неформальной экономики и неформальной занятости в Кыргызской Республике

2.1. Масштаб неформальной экономики в Кыргызстане

Неформальная экономика является сложившимся экономическим явлением, составляющим значительную часть национальной экономики в Кыргызстане. По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики (далее - НСК КР) в 2021 году доля ненаблюдаемой экономики составила примерно 23-25% ВВП. В 2019-2020 году объем ненаблюдаемой (скрытой и неформальной) экономики в Кыргызской Республике, оцененный со стороны производства, составил более 155 млрд. сомов, или 21% к ВВП. По сравнению с предыдущим годом увеличилась на 0,2 процентных пункта, что обусловлено ее повышением в сфере розничной торговли, составляя 13,1% ВВП, с валовой добавленной стоимостью в 97,1 млрд. сом, значительно в меньшей степени она присутствует в обрабатывающей промышленности (2,1%), строительстве (1,9%), транспортной деятельности и хранении грузов (1,9%) и деятельности гостиниц и ресторанов (0,7%)(1). В данном случае к неформальному сектору относится "экономическая деятельность, приносящая доход и не являющаяся противозаконной, которая осуществляется скрытно во избежание налогообложения и (или) уплаты взносов на социальное обеспечение".

2.2. Масштаб неформальной занятости в Кыргызстане

Особое внимание необходимо уделить одному из ключевых проявлений неформальной деятельности предприятий - неформальной занятости, объем которой на протяжении рассматриваемого периода (2010-2021 годы) растет, сопровождаясь изменением ее структуры. Неформальная занятость пронизывает практически все отрасли, но сконцентрирована в нескольких из них и имеет выраженный гендерный характер. По статистическим данным с 2010 по 2021 годы количество занятых в неформальном секторе в целом уменьшается с 70,9% до 66,5%, но продолжает оставаться высокой. В целом, среди работников в неформальном секторе преобладают мужчины, чем женщины (71% и 59,2% соответственно). Доля занятых в неформальном секторе в городах ниже, чем в сельской местности (62,2% и 69,0% соответственно). Около 80% от общей численности занятой молодежи трудятся в неформальном секторе. В Кыргызской Республике приблизительно 50% работников в возрасте 60 лет и старше заняты в неформальном секторе в целом. Средний возраст работающих за последние десятилетия вырос, и в будущем этот тренд усилится, приводя к старению рабочей силы в стране (одной из причин является "молодая" трудовая миграция). Работники неформального сектора экономики - работающие в крайне уязвимых профессиях и получающие низкую зарплату - не способны делать вклад в систему социального обеспечения. Взносы не перечисляются за многих людей в Кыргызской Республике, живущих в бедности или на грани бедности. Более половины работников в стране (52%) живут на сумму меньше 500 сомов в день.

Неформальные экономические отношения чреватые тяжелыми последствиями. Несмотря на гибкость, свойственную неформальной экономике, и ее значение как источника дохода для значительной части населения Кыргызстана, она не гарантирует достойный труд. Неформальная работа нередко характеризуется тяжелыми, опасными и вредными для здоровья условиями труда. Неформальных работников официально не существует: они не состоят на учете, не признаются, на них не распространяются защитные нормы трудового законодательства.

Основными факторами, которые являются причиной существования неформально функционирующих работников и экономических единиц являются: структура рынка труда, социально-экономические факторы, низкая производительность, низкий уровень образования среди работников, отсутствие доступа к кредитованию для неформальных компаний, отсутствие доступа к рынкам и основным общественным благам и услугам.

2.3. Основной движущий фактор неформальной экономики и неформальной занятости - структура рынка труда Кыргызстана

Структура рынка труда Кыргызской Республики, основанная на микро и малых предприятиях, а также на индивидуальном предпринимательстве, обуславливает высокий уровень самозанятости и развития микробизнеса. Эта экономическая модель в основном способствует росту сектора услуг, в то время как секторы, требующие крупных инвестиций, экономии на масштабах производства и соблюдения права, развиваются недостаточно. Развитие рынка труда в Кыргызской Республике в основном определяется демографическими характеристиками ее населения. Рост населения страны привел к росту предложения на рынке труда: за период с 2010 по 2019 годы численность рабочей силы увеличилась на 9,1% и составила 2,7 млн. человек. Доля занятых женщин за этот же период снизилась с 41% до 38%, а доля занятых старше 50 лет выросла с 16% до 22%. Доля занятых в сельской местности оставалась практически неизменной (64% в 2021 году).

За период 2010-2021 годов на фоне снижения валовой добавленной стоимости у средних предприятий (в расчете на 1 предприятие) на 0,5% и у КФХ на 0,3%, происходит рост валовой добавленной стоимости малых предприятий и индивидуальных предпринимателей на 0,2%. За этот же период сокращение количества средних предприятий (на 3%) сопровождается ростом количества малых предприятий (на 43%), а также индивидуальных предпринимателей (на 76%) и крестьянских хозяйств (на 41%). Аналогичные тенденции происходят и в отношении работников на этих предприятиях: сокращение в средних предприятиях (на 11%) и увеличение в малых предприятиях (на 17%), индивидуальных предпринимателей (на 76%). Предполагается, что идет сокращение количества формальных предприятий среднего размера, которые более наблюдаемы и "видимы", чем малые (индивидуальные предприниматели, малые предприятия).

Рост рынка труда непосредственно связан с ростом микробизнеса и количества самозанятых: предприятия микробизнеса, действующие на основе индивидуального предпринимательства, дают высокий уровень самозанятости и большое количество новых рабочих мест в конкретных отраслях, в частности, в торговле и сфере услуг, строительстве, обрабатывающей промышленности, транспорте и логистике. Работающие по найму у частных лиц и индивидуальные предприниматели сегодня составляют 76% всего неформального рынка труда. Упомянутые выше секторы экономики вносят существенный вклад в ВВП Кыргызской Республики, но в то же время вызывает значительную фрагментацию структуры национальной экономики, способствуя высокому уровню неформальной экономики.

Налоговая система в Кыргызской Республике, в частности, патентный налоговый режим, дающий микробизнесу и индивидуальным предпринимателям возможность избежать налоговых сложностей, стимулирует развитие неформального рынка труда. Кроме того, требования к предприятиям минимальны - отсутствуют требования по бухгалтерскому учету и документообороту, и практически не проводятся инспекции. По сравнению с относительно строгими требованиями к малому, среднему и крупному бизнесу, на которые распространяется НДС и общий налоговый режим, практически не имеется стимулов для предоставления достоверной информации об обороте и фактическом количестве работников.

2.4. Приверженность государства к сокращению доли неформальной экономики и неформальной занятости

В настоящее время в стране создана законодательная база, определяющая обязанности уполномоченных органов по сокращению доли неформальной экономики и неформальной занятости, установлена административная и уголовная ответственность за уклонение от уплаты налогов, контрабанду и другие действия, связанные с незаконным теневым оборотом товаров, работ и услуг. Налоговый кодекс Кыргызской Республики определяет основные принципы и порядок осуществления государственного контроля за выполнением налогового законодательства, включая меры по выявлению и сокращению неформальной экономики. Кроме того, Кабинет Министров Кыргызской Республики принимает различные постановления и распоряжения, которые направлены на укрепление борьбы с неформальной экономикой, совершенствование системы налогообложения, стимулирование предпринимательства и обеспечение социальной защиты работников, т.е. на различных уровнях в стране предпринимаются стимулирующие и карательные меры, нацеленные на сокращение доли неформально функционирующих работников всех типов занятости и экономических единиц.

Руководство страны выражает политические устремления к сокращению неформальной экономики. В сфере налогообложения введены цифровая налоговая отчетность и использование кассовых аппаратов с электронной цифровой подписью. Также внедрены электронная счет-фактура (ЭСФ) и электронная товарно-транспортная накладная (ЭТТН) для предпринимателей, что способствует формализации деятельности предприятий.

В сфере социального страхования в целях стимулирования ведения предпринимательства в Кыргызской Республике, вывода из ненаблюдаемого сектора экономики и легализации реального размера фонда заработной платы снижены ставки тарифов страховых взносов для субъектов малого и среднего предпринимательства с объемом выручки не более 30 млн. сомов. Также внесены изменения в законодательство по государственному социальному страхованию и налоговому законодательству с целью гармонизации и приведения их в соответствие с видами налоговых режимов. В сфере пенсионного обеспечения предусматривается принятие мер для формирования и обеспечения достойного уровня пенсий, справедливости пенсионных выплат в зависимости от продолжительности финансового участия граждан в пенсионной системе. Следует отметить, что уплаченные страховые взносы учитываются на личных страховых счетах граждан и отражаются на размере пенсии. Размер будущей пенсии напрямую зависит от размера внесенных страховых взносов и периода их уплаты. Чем выше сумма внесенных страховых взносов, тем больше пенсионных накоплений на личном страховом счете.

В сфере занятости активно внедряются новые технологии, направленные на удовлетворение потребностей работодателей и улучшение сервиса со стороны органов занятости. Введены различные сервисы, такие как "Информационная поддержка соискателей и работодателей", "CV-matching", "Электронный трудовой договор" и "Развитие системы "Работа без границ", "Социальный контракт", "Молодежная стажировка". Однако на данный момент не предпринимаются конкретные меры по работе с неформальными функционирующими предприятиями и работниками.

В Кыргызской Республике были приняты ряд важных мер по переходу к формальной экономике и снижению неформальной экономики:

- Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики "О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы" от 31 октября 2018 года № 221) и Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики "О Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года" от 12 октября 2021 года № 435) определили рамки для перехода к формальной экономике;

- Кабинет Министров Кыргызской Республики выразил политическую волю к сокращению неформальной экономики, разрабатываются и принимаются планы мероприятий по сокращению ненаблюдаемого сектора экономики;

- 29 апреля 2022 года заключено Генеральное соглашение между Кабинетом Министров Кыргызской Республики, Федерацией профсоюзов Кыргызской Республики и республиканскими объединениями работодателей, что способствует улучшению взаимодействия между государственными органами и заинтересованными сторонами в снижении неформальной экономики и занятости;

- принята Программа развития бизнеса Кыргызской Республики до 2026 года (утверждена постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики "Об утверждении Программы развития бизнеса Кыргызской Республики до 2026 года" от 22 февраля 2023 года № 94), которая представляет собой совокупность мер и инициатив государства и частного сектора, направленных на устойчивое развитие бизнеса с учетом новых вызовов. Это способствует созданию благоприятной и предсказуемой среды для бизнеса и может способствовать переходу к формальной экономике;

- расширен режим работы на основе единого налога без ограничения объема выручки (до этого было до 30 млн. сомов). Индивидуальные предприниматели, работающие на основе единого налога с годовым объемом выручки до 8 млн. сомов бессрочно освобождены от уплаты налогов, что является важным стимулом для предпринимателей к переходу в формальный сектор. Чтобы получить освобождение предприниматель должен одновременно соблюсти ряд условий: работать с применением контрольно-кассовой машины (ККМ), не привлекать более двух наемных работников, исполнять требования по уплате страховых взносов. Для субъектов, занятых торговой деятельностью, есть дополнительное условие - осуществление деятельности в торговом объекте;

- в сфере налогообложения были введены цифровая налоговая отчетность и использование кассовых аппаратов с электронной цифровой подписью. Также были внедрены электронная счет-фактура (ЭСФ) и электронная товарно-транспортная накладная (ЭТТН) для предпринимателей. Внедрены системы маркировки и прослеживаемости товара, автоматической системы АЗС, АИС "Сводный пост" для автоматизации процедур, обеспечивающих учет товаров в рамках торговли Кыргызстана с государствами-членами ЕАЭС, электронная система предоставления налоговой отчетности, электронные карты дислокации субъектов малого предпринимательства "СМАРТ Салым", автоматизированной системы контроля НДС. Эти меры снижают возможность неформальных предприятий уклоняться от уплаты налогов и способствуют повышению прозрачности в экономической деятельности;

- благодаря передаче администрирования процесса сбора социальных отчислений от Социального фонда Кыргызской Республики к Государственной налоговой службе при Министерстве финансов Кыргызской Республики объем собранных социальных взносов в 2016 году составил 26558 млрд. сом, а в 2022 году - 51568 млрд. сомов;

- внедряются различные сервисы, такие как "Информационная поддержка соискателей и работодателей", "CV-matching", "Электронный трудовой договор" и "Развитие системы", "Работа без границ", "Молодежная стажировка", "Социальный контракт", которые реализуются и постоянно совершенствуются, обеспечивают легкий доступ к информации и поддержке для работодателей и соискателей работы, что способствует развитию формального сектора труда.

В целом, эти меры и инициативы демонстрируют стремление и усилия Кыргызстана к снижению неформальной экономики и созданию благоприятных условий для развития формального сектора. Они включают широкий спектр действий, от законодательных и административных мер до создания новых сервисов и обеспечения общественной поддержки данной повестки. Но следует отметить, что на сегодняшний день были приняты различные меры, в основном, нацеленные на снижение бремени для предприятий, а не для работников. Следует оценить, насколько вышеперечисленные принятые меры повлияли на сокращение доли неформальной (ненаблюдаемой) экономики, занятости в неформальном секторе.

2.5. Факторы, препятствующие переходу неформальных предприятий и работников в формальный сектор

Несмотря на наличие законодательной базы, введение цифровых технологий, снижение уровня неформальной экономики и неформальной занятости в Кыргызской Республике остается сложной задачей. Необходимо выделить следующие факторы, которые препятствуют переходу неформальных предприятий и работников в формальный сектор:

1. **Методологические факторы**, где государственные органы, отвечающие за регулирование экономического сектора и рынка труда, используют различные подходы в определении и толковании неформальной экономики и занятости. Необходимо единообразно использовать термины и определения, которые представлены в разделе 1 данной Программы.

2. **Информационно-обучающие факторы**, где отмечается недостаток систематической информационно-обучающей работы по выгодам, процедурам и механизмам формализации на всех уровнях государственного управления. Регулярные обучающие программы и консультации могут помочь неформальным предприятиям и работникам получить необходимые знания и навыки для перехода в формальный сектор.

3. **Регистрационные факторы**, где процесс регистрации неформальных предприятий может быть осложнен начислением штрафных санкций, пеней и других платежей. Необходимо разработать льготные меры и упростить процедуры регистрации, чтобы облегчить переход неформальных предприятий в формальный сектор.

4. **Управленческие факторы**, где реализация программ и проектов, направленных на формализацию неформального сектора, требует эффективной координации действий различных ведомств. Необходимо улучшить управленческий аспект, включая более высокий уровень принятия решений и координации разных органов.

5. **Стимулирующие факторы** (такие как налоги, кредиты, и др.). В настоящее время существующие стимулирующие меры в основном ориентированы на развитие действующего бизнеса и не учитывают специфику неформальных предприятий и работников. Чтобы привлечь неформальные предприятия в формальный сектор, необходимо предоставить им соответствующие стимулы, такие как льготное кредитование, налоговые преференции.

Как предприниматели, так и органы власти считают, что социальные страховые взносы, в том виде, в каком они сегодня существуют в Кыргызской Республике, могут быть фактором, способствующим неформальности. По оценке неформальной экономики, проведенной Национальным институтом стратегических исследований, 26,8% предпринимателей и 50,8% юридических лиц считают необходимость уплаты взносов в Социальный фонд и подоходного налога причиной неформальной деятельности. Около 26,8% индивидуальных предпринимателей и 28,6% компаний предпочитают работать неформально, чтобы не предоставлять работникам социальных гарантий, а 73,2% предпринимателей и 55,6% юридических лиц ссылаются на сложность процедур найма и увольнения.

Выявленные проблемы являются следующими:

- отсутствие знаний о требованиях законодательства, низкий уровень налоговой и финансовой грамотности и дисциплины у предпринимателей и работников становятся причиной неформального ведения бизнеса и неформальной занятости, а также уклонения от уплаты налогов и невыполнения финансовых обязательств перед государством;

- низкий уровень исполнения принятых норм законодательства, так как отсутствуют механизмы их реализации;

- отсутствие статистического измерения доли неформальной занятости (в настоящее время рассчитывается только занятость в неформальном секторе);

- низкий уровень осведомленности и статистической грамотности пользователей статистических данных в данной сфере является ключевой причиной их неэффективного использования при принятии решений по снижению неформальной экономики. Вместе с тем органы статистики не могут обеспечить сбор данных с высокой степенью своевременности и точности ввиду ограниченности имеющихся человеческих и финансовых ресурсов, а также принятой политикой сокращения отчетной нагрузки на респондентов. Имеющиеся статданные о структуре, масштабах, объемах неформальной экономики и неформальной занятости из-за ограниченности выделяемых ресурсов органам статистики репрезентативны только на национальном уровне. Низкая надежность статистических данных в данной сфере является ключевой причиной их неэффективного использования при принятии решений по снижению неформальной экономики. Органы статистики не могут обеспечить сбор данных с высокой точностью и актуальностью, а также обеспечить их доступность для заинтересованных сторон и исследователей. Имеющиеся статданные не дают информации о структуре, масштабах, объемах и общей картине влияния неформальной экономики и неформальной занятости на развитие страны;

- низкий потенциал и непонимание предпринимателями и работниками Государственной налоговой службы установленной системы налогообложения и налогового администрирования. Сложность требований налоговых процедур, чрезмерная бюрократия и невладение цифровыми навыками создают условия для продолжения участия бизнеса в неформальном секторе;

- работники неформального сектора не имеют доступа к системе социальной защиты: к медицинскому страхованию, пенсионному обеспечению, пособиям по безработице и т.д., что повышает их уязвимость. Незнание норм трудового законодательства, механизмов защиты своих социально-трудовых прав, ограниченность доступа к системе социальной защиты становятся причинами сохранения высокого уровня неформальной занятости среди работников;

- низкая осведомленность населения о преимуществах формальной экономики и непонимание негативных последствий неформальной экономики на жизнь общества и государства являются достаточно серьезной проблемой. Со стороны предпринимателей и населения наблюдается недоверие к деятельности государственных органов, налоговых и таможенных служб;

- коррупция и незаконные практики со стороны чиновников создают неблагоприятную бизнес-среду и подрывают правовую систему страны;

- отсутствие механизмов стимулирования со стороны государства к формализации предприятий через разработку механизмов льготного кредитования, участие в государственных тендерах, заказах и закупках с правом предоставления преимущества для предприятий формального сектора;

- слабая координация между заинтересованными органами: государственными органами, предпринимателями, профсоюзами и обществом. Слабая координация приводит к дублированию усилий различных органов, распылению ресурсов, непринятию своевременных управленческих решений и непониманию своей роли и ответственности в снижении неформальной экономики;

- в системе управления государственных органов наблюдается частая сменяемость кадров, отсутствие преемственности и низкая компетентность и ответственность сотрудников;

- недостаточное регулирование самозанятости и недостатки в применении трудового законодательства создают возможности для распространения неформальной занятости на предприятиях формальной экономики, в результате чего работники остаются без трудовых и социальных гарантий;

- практически или совсем не проводятся инспекции и проверки на предмет соблюдения законодательства.

Для решения данных проблем необходимы комплексные меры всех заинтересованных сторон, направленные на улучшение правового регулирования, укрепление налоговой дисциплины, создание условий для развития формального сектора, обеспечение социальной защиты работников, содействие образованию и профессиональному развитию предприятий и работников, повышение налоговой и финансовой грамотности населения и т.д.

Это требует эффективного сотрудничества государства, бизнес-сектора, профсоюзных организаций и общественности для создания благоприятной и справедливой экономической среды.

3. Основные цели и приоритеты Программы

Национальная программа по переходу от неформальной к формальной экономике будет направлена на достижение следующих целей: 1) перевод в формальный сектор большего числа неформальных работников (занятых на неформальных и формальных предприятиях и в домохозяйствах) в качестве условия достижения достойного труда, сокращения бедности и повышения равенства; 2) сокращение доли незарегистрированных предприятий, в том числе за счет повышения производительности труда и увеличения доступа к рынкам для укрепления их жизнеспособности, поощрения справедливой конкуренции на внутренних и внешних рынках, а также обеспечения достойного труда их персонала; 3) сокращение проявлений неформальной деятельности в целях расширения возможностей государства принимать необходимые меры, в частности, роста государственных доходов, укрепления правопорядка и справедливости в обществе путем более равноправного распределения прав и обязанностей между его членами.

Основная цель Программы заключается в создании благоприятных условий для ускорения процесса перехода от неформальной к формальной экономике и занятости в Кыргызской Республике.

Для измерения прогресса Программы предусмотрены следующие основные индикаторы: снижение доли ненаблюдаемой экономики до 15%, снижение доли занятости в неформальном секторе до 40%.

Основные меры будут направлены на поощрение формализации предприятий и работников, усиление координации и взаимодействия всех заинтересованных сторон, расширение соблюдения социально-трудовых прав работниками, повышение приверженности и ответственности населения к соблюдению правовой культуры и т.д.

4. Основные задачи и меры Программы

Для достижения цели необходимо решение задач по следующим основным приоритетным направлениям:

Направление 1. Создание эффективной регуляторной и управленческой среды для ускорения процесса перехода к формальной экономике и занятости.

Направление 2. Повышение привлекательности и экономическое стимулирование процесса перехода к формальной экономике и занятости.

Направление 3. Формирование понимания у граждан негативных сторон и последствий сохранения неформальной экономики и занятости.

4.1. Создание эффективной регуляторной и управленческой среды для ускорения процесса перехода к формальной экономике и занятости

Основные меры в рамках данного приоритета будут направлены на создание эффективной регуляторной и управленческой среды, установление ясных и эффективных правовых правил и процедур для повышения формализации и регулирования экономической деятельности предприятий и повышения формальной занятости. Изменения нормативной правовой среды будут направлены на упрощение процедур регистрации, создание

привлекательных стандартов, требований к созданию предприятий, разработку стимулов для формализации предприятий и работников, а также установление ответственности и санкций за нарушение установленных норм.

Эффективная работа по снижению уровня неформальной экономики и занятости потребует принятия единой методологии и подходов для учета, мониторинга и оценки неформальной экономики и занятости, а также усиление взаимодействия и сотрудничества между различными государственными органами, агентствами и организациями, включая бизнес и профсоюзы, которые прямо или косвенно влияют на процесс снижения неформальной экономики и занятости. Основные меры будут направлены на создание совместной информационной системы и баз данных между всеми заинтересованными сторонами, автоматизацию процессов учета и мониторинга, а также регулярный обмен информацией.

В рамках данного направления будут предусмотрены различные механизмы (межведомственные рабочие группы, регулярные совещания и обмен информацией, совместные оперативные действия и т.д.), направленные на раннее выявление, профилактику и пресечение неформальной деятельности предприятий и работников. Это будет включать в себя разработку инструментов и методов сбора данных, системы классификации предприятий и работников, а также установление показателей и индикаторов для измерения прогресса в снижении неформальной экономики.

Нормативная правовая база и общий методологический подход будут направлены на обеспечение доступности и понятности, реализуемых мер всеми заинтересованными сторонами, включая предприятия, работников, государственные органы, экспертов и общественность.

Ключевые задачи:

- разработать и внедрить механизмы реализации и контроля исполнения принятых норм национального законодательства и повысить качество их исполнения;
- разработать меры по упрощенной системе регистрации и стимулированию формализации предприятий и работников;
- разработать меры противодействия к коррупционным проявлениям и незаконным практикам с участием представителей бизнеса и профсоюзов;
- обеспечить качественную систему учета, сбора и обмена информацией между всеми заинтересованными сторонами и разработать систему анализа и прогнозирования неформальной экономики и неформальной занятости;
- повысить ответственность за нарушения норм формализации предприятиями;
- обеспечить эффективную систему взаимодействия и координации государственных органов на этапе планирования, определения приоритетов, мониторинга и оценки.

4.2. Повышение привлекательности и экономическое стимулирование процесса перехода к формальной экономике и занятости

Данное направление нацелено на создание благоприятных условий, способствующих переходу от неформальной экономики и занятости к формальной экономике/занятости, что включает в себя упрощение процедур регистрации и лицензирования, снижение бюрократических барьеров, сокращение административных издержек и снижение налоговых и других финансовых барьеров для формальных предприятий и работников путем снижения личных контактов и применения цифровых технологий.

Расширение доступа к социальной защите, внедрение механизмов защиты социально-трудовых прав трудящихся и создание равных возможностей для снижения неформальной занятости. Меры для снижения неформальной занятости будут направлены на расширение доступа к системе социального обеспечения (пенсионное обеспечение, медицинское страхование, пособия по безработице), внедрение механизмов защиты социально-трудовых прав

трудящихся и создание равных возможностей для снижения неформальной занятости, обеспечение правовой защиты социально-трудовых прав неформальных работников и т.д.

Ключевые задачи:

- повысить привлекательность и конкурентоспособность формального сектора для неформальных предприятий;
- повысить привлекательность формальной занятости для неформальных работников и активность профсоюзов в защите социально-трудовых прав неформальных работников;
- разработать экономические стимулы, меры финансовой поддержки и льгот для ускорения перехода от неформальной экономики к формальной экономике;
- создать систему обучения и получения достоверной информации об изменениях процедур и правил ведения бизнеса и предоставления бизнес отчетности.

4.3. Формирование понимания у граждан негативных сторон и последствий неформальной экономики и занятости

Данное направление направлено на создание качественных информационных ресурсов, определение эффективных коммуникационных каналов и проведение эффективных информационных кампаний, которые помогут предпринимателям, работникам и населению получать актуальную и полезную информацию о процессе формализации, преимуществах формального бизнеса, доступных формах поддержки и услугах. Это может включать разработку веб-порталов, печатных и электронных информационных материалов, организацию семинаров, конференций и образовательных мероприятий.

Информационные кампании помогут повысить осведомленность общественности о важности формализации экономики и занятости и повысить их понимание негативных сторон неформальной экономики и занятости. Это включает организацию публичных мероприятий, медийные кампании, создание информационных материалов и использование социальных сетей для широкого распространения информации и повышения общественного сознания.

В рамках данного направления будет поддержана разработка и проведение образовательных программ и тренингов, которые будут направлены на повышение знаний и навыков предпринимателей и работников в области формализации и развития формальной экономики, по вопросам юридической и налоговой базы, финансовому управлению, бизнес-планированию, маркетингу и другим ключевым аспектам предпринимательства.

Ключевые задачи:

- повысить уровень информированности граждан о существующих стимулах к формализации (для совершенствования культуры соблюдения законодательства на предприятиях) и о негативных последствиях неформальности (для снижения толерантности к неформальной экономической деятельности в обществе);
- создать и внедрить систему мониторинга с целью отслеживания динамики в количестве зарегистрировавшихся предприятий и работников.

5. Ожидаемые результаты Программы

В ходе реализации программы будут достигнуты следующие результаты:

- обеспечен рост количества зарегистрированных неформальных предприятий;

- налажена система учета, мониторинга и оценки неформальной экономики и занятости, а также система анализа и прогнозирования неформальной экономики и неформальной занятости в Кыргызской Республике;
- улучшена правоприменительная практика в сфере формализации предприятий и работников;
- созданы благоприятные условия, способствующие переходу от неформальной экономики к формальной экономике (упрощены процедуры регистрации предприятий, снижены бюрократические барьеры ведения бизнеса, сокращены административные издержки по регистрации предприятий, улучшены налоговые и другие виды отчетности для предприятий и предпринимателей и т.д.);
- обеспечен рост количества работников, получивших доступ к системе социального обеспечения, включая пенсии, медицинское страхование и пособия по безработице;
- обеспечен рост количества предприятий, владеющих необходимыми знаниями, цифровыми навыками и повышена степень их удовлетворенности системой регистрации предприятий и ведения отчетности в офлайн и онлайн формате;
- усилено взаимодействие и сотрудничество по контролю, учету, мониторингу и оценке неформальной экономики и занятости между государственными органами, представителями бизнеса и работников в лице профсоюзов;
- создана единая информационная база данных формальных предприятий, автоматизированы процессы учета и мониторинга, налажен регулярный обмен информацией;
- повышена информированность граждан о негативных сторонах и последствиях неформальной экономики и сформирована приверженность к формализации экономики и занятости.

6. Благоприятные предпосылки и риски выполнения Программы

Важнейшими предпосылками успешной реализации Программы станут:

- увязка с целями Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы;
- продвижение вопроса перехода от неформальной к формальной экономике;
- укрепление потенциала в области оказания услуг по вопросам перевода экономических единиц и работников из неформальной экономики и занятости к формальной экономике и занятости;
- сотрудничество с органами государственной власти и местного самоуправления в деле интеграции вопросов неформальной экономики и неформальной занятости в местные/региональные программы развития;
- рост активности бизнес-ассоциаций по конструктивному диалогу с властью.

К рискам, которые могут оказать воздействие на реализацию Программы, относятся:

- отсутствие позитивных мер, позволяющих стимулировать экономическую активность работников всех типов занятости;
- недостаточная коммуникация и координация между государственными органами власти и неправительственным сектором, донорскими организациями и другими заинтересованными сторонами в сфере продвижения и внедрения эффективных мер сотрудничества, направленных на улучшение развития неправительственных организаций;

- отсутствие финансовой помощи, выделяемой на обеспечение перехода от неформальной к формальной экономике и от неформальной к формальной занятости;
- социально-политическая нестабильность в стране;
- углубление экономического кризиса и вследствие этого закрытие бизнеса и уход в неформальный сектор;
- ограниченные возможности финансовых ресурсов на реализацию мер Программы, направленных на экономическое стимулирование;
- недостаточная поддержка со стороны международных организаций, общественных и других объединений;
- отсутствие должной координации и согласованности действий по реализации Программы между заинтересованными сторонами.

7. Финансовое обеспечение Программы

Реализация мер, предусмотренных Программой, не требует дополнительного источника финансирования из республиканского бюджета, предусмотренного для обеспечения нормотворческой деятельности ведомств, за исключением финансирования пилотных проектов и специально привлекаемых средств на оплату труда независимых экспертов за счет ресурсов партнеров по развитию.

Для обеспечения финансирования реализации Программы должны быть использованы внебюджетные источники на основе достигнутых договоренностей с донорскими организациями.

Устранение финансовых разрывов по отдельным мерам в период принятия программы потребует согласования с партнерами по развитию для привлечения дополнительных ресурсов посредством проведения презентации Программы партнерам по развитию после ее принятия.

8. Мониторинг и оценка Программы

Мониторинг, как обязательный компонент государственной политики, является инструментом систематического сбора, анализа информации и оценки исполнения программно-плановых мероприятий, а также внесения корректировок.

Мониторинг будет проводиться ежегодно по принятым индикаторам Программы.

На основании собранной информации Министерством экономики и коммерции Кыргызской Республики будут детально анализироваться достигнутый прогресс, определяться слабые места и недостатки в ходе выполнения мероприятий и проектов. Организации неправительственного сектора будут привлекаться для мониторинга и оценки на постоянной основе, при наличии источников финансирования их деятельности.

По завершению каждого из этапов Программы будет проведена оценка достигнутых результатов с целью выработки необходимых корректирующих мер и предложений по улучшению дальнейшей работы по поддержке и развитию женского предпринимательства.

(1) НСК КР, Статистический бюллетень, 2021.

ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ по неформальной экономике и неформальной занятости

1. **Неформальная экономика** означает " всю экономическую деятельность работников и экономических единиц, которая по законодательству или на практике не полностью или совсем не охватывается формальными отношениями" (источник: Рекомендация № 204 о переходе от неформальной к формальной экономике (МОТ, 2015).

2. **Неформальный сектор** включает единицы, занимающиеся производством товаров или услуг с первичной целью обеспечения занятости и доходов, участвующих в них лиц. Он представляет собой совокупность предприятий, находящихся в личной собственности их владельцев и не являющихся отдельными от них юридическими лицами, производящих продукцию, как минимум, частично для рынка сбыта, но лишенных формальной системы бухгалтерской отчетности или не состоящих на учете в соответствующих национальных органах. Ими владеют отдельные члены домохозяйств или несколько членов одного и того же или разных домохозяйств. Они, как правило, характеризуются низким уровнем организации, малым масштабом деятельности и практическим отсутствием разделения между трудом и капиталом как факторами производства. Индикаторы, характеризующие неформальный сектор, могут относиться к экономическим единицам (например, доля экономических единиц неформального сектора), занятости (например, доля занятых в неформальном секторе, см. п.3 ниже) или к производству продукции экономическими единицами неформального сектора (например, доля добавленной стоимости, созданной неформальным сектором, в процентах ВВП формального сектора) (источник: Резолюция об измерении занятости в неформальном секторе, 15-я МКСТ, 1993, (Женева).

3. **Занятость в неформальном секторе (занятость на неформальных предприятиях (экономических единицах):** работодатели, наемные работники, лица, работающие на собственный счет, работники семейных неформальных (не зарегистрированных или не имеющих статуса юридического лица) предприятий. На неформальных предприятиях (экономических единицах неформального сектора) никакие рабочие места не могут быть формальными и никакие не могут быть формализованы без формализации предприятия как необходимого, пусть и недостаточного условия, особенно в том, что касается наемных работников (источники: Резолюция о статистике занятости в неформальном секторе, январь 1993 года и МОТ "Переход от неформальной экономики к формальной - теория изменений", 2021 год).

4. **Неформальная занятость** включает "все неформальные рабочие места, независимо от того, выполняется ли работа на предприятиях формального сектора, предприятиях неформального сектора или в домохозяйствах". Определение неформальной занятости опирается на статус занятости и имеет различный смысл и критерии в отношении, соответственно, наемных работников, независимых работников (работодателей и лиц, работающих на собственный счет), работников - членов семьи, а также с высокой долей вероятности в отношении зависимых подрядчиков. Наемные работники (равно как и работники - члены семьи и зависимые подрядчики) представляют собой единственные категории работников, которые могут быть неформально занятыми за пределами неформального сектора (т.е. в формальном секторе или домохозяйствах). Неформальная занятость определяется

как доля в совокупной занятости (источник: "определение по рабочему месту" - Рекомендации, касающиеся статистического определения неформальной занятости, 17-я МКСТ 2003):

- **наемные работники считаются занимающими неформальные рабочие места**, если их трудовые отношения по закону или на практике не регулируются национальным трудовым законодательством; их доходы не облагаются налогом; они лишены социальной защиты или права на определенные льготы (выплаты выходного пособия, оплачиваемого ежегодного отпуска или отпуска по болезни, беременности (отцовству) и т.д.). Работники, занимающие неформальные рабочие места, могут быть заняты в неформальном секторе, формальном секторе или в домохозяйствах. К ним относятся: i) все наемные работники неформального сектора и могут относиться работники, находящиеся в различных ситуациях в ii) формальном секторе, например, сезонные или временные работники, занимающие неформальные рабочие места, и в целом незарегистрированные или скрытые (нелегальные) работники; и iii) домашние работники, неформально нанятые домохозяйствами;

- **формальный (неформальный) характер рабочих мест независимых работников** (работодателей и лиц, работающих на собственный счет) зависит от характеристик того предприятия, которым они владеют или управляют. Их рабочие места являются неформальными, если данное предприятие относится к неформальному сектору (см. определение неформального сектора в п.2). Неформально занятые независимые работники, в отличие от наемных, могут быть только в неформальном секторе;

- **работники - члены семьи по определению являются неформально занятыми** вне зависимости от того, осуществляется ли работа на предприятиях формального или неформального сектора.

5. Производственные критерии неформальных рабочих мест: отсутствие взноса на социальное обеспечение (медицинское обслуживание; пособие по болезни, пособие по безработице; пенсия по возрасту; пособие в случае производственной травмы; семейное пособие; пособие по беременности; пенсия по инвалидности; пенсия в случае потери кормильца), уплачиваемого работодателем от имени работника в целях дополнения взноса последнего; отсутствие оплачиваемого ежегодного отпуска или его компенсации; отсутствие оплачиваемого отпуска по болезни в случае необходимости в нем (источник: На пути к комплексной стратегии перехода к формальной экономике: дорожные карты для Азербайджана, Кыргызской Республики, Таджикистана и Узбекистана).

6. Производственные критерии экономических единиц неформального сектора и неформальных рабочих мест независимых работников: основные рекомендуемые критерии для определения экономических единиц неформального сектора (и тем самым неформально занятых независимых работников) включают в себя i) место реализации товаров/услуг (предназначены ли они преимущественно для поставки на рынок сбыта или нет), ii) отсутствие полноценной отчетности и (или) iii) регистрации в соответствии с требованиями национального законодательства (источник: ILO, Women and Men in the Informal Economy - A Statistical Picture (third edition), 2018, вставка 2).

7. Формальные отношения можно понимать как порядок, установленный органами власти для регулирования деятельности и функций экономических единиц и работников, а также для защиты их законных прав (и их практического применения). Охват формальными отношениями означает признание производственной деятельности, предприятия и (или) работников административной системой на практике и соответственно наличие той или иной степени защиты и обязательств (источник: ILO, Methodological Note - Diagnosis of Informality (ilo.org)).

8. "Охватывается по закону или на практике". Формальные отношения предполагают не только правовой охват. Крайне важно, чтобы охват также отражался "на практике", что означает действенное применение закона и, соответственно, действенное признание и доступность формальных отношений, а также выполнение обязательств. Формальные отношения, в частности, включают коммерческое право, налоговое право, законы о труде и

социальном обеспечении, а также другие меры защиты, регулирующие деятельность и функции экономических единиц и работников для защиты и регулирования деятельности, осуществляемой в рамках экономической единицы, и снижения экономических и личных рисков, возлагаемые на работника. Условием охвата такими отношениями и правилами не только по закону, но и на практике являются формальное признание экономической единицы как производителя товаров или услуг и работников, осуществляющих данную производственную деятельность (источник: Lapeyre, F. and Williams, C.C. (2020). Designing effective policy and coordination frameworks for transition to formality. In Islam, I. and Lapeyre, F. (eds.) Transition to Formality and Structural Transformation: Challenges and Policy Options, pp. 22-61. Geneva: ILO); а также вставка 2, ILO, Methodological Note - Diagnosis of Informality, 2021).

9. **"Не полностью или совсем не охватывается"** означает степень правовой защиты (в частности, применительно к охране труда и социальному обеспечению) и ее применения (по закону и на практике), что может включать достаточность минимальной заработной платы или пособий, а также правомерность условий их получения или предъявляемых требований (например, касающихся минимального количества отработанных часов, срока действия трудового договора, размера предприятия) (источник: ILO Transitioning to the formal economy through technology, or E-formality; а также вставка 2, Methodological note - Diagnosis of informality, 2021).

10. **Формализация предприятий** означает перевод в правовую сферу с вытекающими из этого преимуществами и обязательствами. Это предполагает распространение действия законодательства о налогах, труде и социальном обеспечении на все предприятия без исключения с учетом размера, профиля или других критериев, признание предприятий по закону, их регистрацию и соблюдение законных требований (источник: МОТ, Переход от неформальной экономики к формальной - теория изменений, 2021).

11. **Переход работников к формальным отношениям** означает их адекватную трудовую и социальную защиту. В зависимости от обстоятельств это предполагает принятие одной или нескольких из следующих мер: распространение законодательства на тех, кто был полностью или частично исключен из его сферы действия; обеспечение им адекватного уровня правовой защиты (например, они не могут быть лишены социального страхования из-за несоответствия требованиям к стажу работы); а также обеспечение действенного соблюдения законов и правил, что обеспечивает действенную доступность мер защиты и пособий (источник: ILO, Переход от неформальной экономики к формальной - теория изменений, 2021).

12. **Нелегальная работа** означает любую оплачиваемую деятельность, которая по своему характеру является правомерной, но которая скрывается от органов власти (источник: Educational and awareness raising campaign about the benefits of "declared work" by the EC's European Platform Tackling Undeclared Work (2020).

13. **Программа страховых выплат:** программа, в которой право на пособия (начисленные права) непосредственно зависит от уплаты взносов защищенными лицами. Наиболее распространенный тип таких программ - это государственная программа социального страхования, которая обычно охватывает наемных работников формальной экономики, а в некоторых странах - также самозанятых. Другим распространенным типом программ такого рода, обеспечивающих определенную степень защиты при отсутствии программ социального страхования, является национальный страховой фонд, из которого обычно производятся единовременные выплаты бенефициарам при наступлении того или иного страхового случая (например, при достижении определенного возраста, а также в случае инвалидности или смерти) (источник: МОТ. Распространение социальной защиты на работников неформальной экономики: уроки международного опыта (руководство по материалам передового опыта) 2021. <https://www.socialprotection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>).

14. **Программы социальных выплат:** программы как требующие проверки нуждаемости, так и нет, в которых право получать соответствующие пособия обычно не зависит от непосредственной уплаты взносов бенефициарами или их работодателями. Этот термин охватывает широкий спектр программ, включая всеобщие программы для всех граждан (например, национальную систему здравоохранения); программы, предназначенные для тех

или иных широких категорий населения (например, детей младше определенного возраста или лиц старше определенного возраста), а также программы, предполагающие проверку нуждаемости (например, программы социальной помощи). Обычно программы социальных выплат финансируются за счет налогов или иных доходов государственного бюджета, либо в отдельных случаях за счет внешних грантов или займов (источник: МОТ. Распространение социальной защиты на работников неформальной экономики: уроки международного опыта (руководство по материалам передового опыта), 2021. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>).

Приложение 2

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ по реализации Национальной программы Кыргызской Республики по переходу от неформальной к формальной экономике на период 2024-2030 годов

№ п/п	Задачи	Меры/действия	Сроки реализации	Источник финансирования	Ожидаемый результат	Ответственные исполнители
Направление 1. Создание эффективной регуляторной и управленческой среды для ускорения процесса перехода к формальной экономике и занятости						
1.1	Разработка и внедрение механизмов реализации и контроля исполнения принятых норм национального законодательства и повысить качество их исполнения	Провести аудит и мониторинг исполнения ранее принятых норм национального законодательства, нацеленных на сокращение неформальной экономики и неформальной занятости (система отчетности, проведение проверок и аудитов, обратная связь с гражданами и заинтересованными сторонами) и определить причины неисполнения	30 декабря 2025 года, а затем каждые 2 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы и средства партнеров по развитию	Анализ мониторинга, получены отзывы со стороны бенефициаров	МЭК, ГНС
		Усилить ответственность Министерства финансов	Ежегодно	В рамках утвержденных	Регламент общественного	МФ

	Кыргызской Республики за обеспечение эффективного использования собираемых налоговых и социальных отчислений посредством представления открытых отчетов об их использовании в СМИ и на официальном сайте министерства		бюджетов на соответствующие годы	обсуждения эффективности использования собираемых налоговых и социальных взносов	
	Разработать инструкцию о системе управления рисками по налоговым сборам для применения единого подхода со стороны налоговых инспекторов	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Утверждена методологическая инструкция о системе управления рисками по налогам	ГНС, МЭК
	Проводить консультационные услуги среди бизнес-ассоциаций и профсоюзов по вопросам формализации микро- и малых предприятий, и индивидуальных предпринимателей (разъяснение проводимых и запланированных реформ в тех аспектах, которые касаются деятельности предприятий и работников всех типов занятости)	2024-2030 годы	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Количество малых предприятий и ИП, получивших консультации, ежегодный план консультирования	ГНС, МФ, НСК, МЭ, СФ, профсоюз
	Включить в Методику по оценке и планированию деятельности государственных органов (аппараты полномочных представителей Президента Кыргызской Республики в областях, айыл окмоту и ОМСУ) критерий эффективного	30 ноября 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Внесены критерии по неформальной экономике и занятости в Методику по оценке и планированию деятельности государственных	МЭК, Агентство по госслужбе и МСУ

		ведения на местах работы по сокращению доли неформальной экономики и неформальной занятости			органов	
1.2	Разработка с участием представителей бизнеса и профсоюзов мер противодействия к коррупционным проявлениям и незаконным практикам	Усилить контрольную функцию ГНС по выявлению неформально занятых и фактов неуплаты ими социальных и других налоговых отчислений	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Расширен функционал ГНС по выявлению неформальных работников	ГНС, МЭК
		Усилить работу Республиканской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений по решению вопросов неформальной занятости	Постоянно	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Ежеквартальные заседания комиссии и решения	МТСОМ
		Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях, предусматривающих наложение в отношении субъектов бизнеса административного штрафа и/или уголовной ответственности за неформальное ведение экономической деятельности и сокрытие фактического количества работников	30 ноября 2025 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Приняты поправки в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях	МЭК, МТСОМ, ГНС
1.3	Обеспечение качественной системы учета, сбора и обмена информацией между всеми	Обязать все государственные структуры к использованию единой системы кодирования	2024 год, ежеквартальный сбор	В рамках утвержденных бюджетов на	Единая система ОКПО используется всеми	НСК, МЮ, ГНС, МЭК

заинтересованными сторонами и разработка системы анализа и прогнозирования неформальной экономики и неформальной занятости	хозяйствующих субъектов по ОКПО в соответствии с Законом Кыргызской Республики "Об официальной статистике" от 8 июля 2019 года № 82 и постановлением Правительства Кыргызской Республики "О единой системе классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации Кыргызской Республики" от 20 июля 2020 года № 395	информации об исполнении	соответствующие годы	госструктурами. Собраны отчеты об исполнении	
	Обеспечить качественную систему учета, сбора и обмена между государственными органами информацией по неформальной экономике и неформальной занятости с целью выработки дальнейших действий, нацеленных на их сокращение	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Меморандум об обмене информацией между ответственными госорганами. Утверждена система анализа и прогнозирования неформальной экономики/занятости	МТСОМ, МЭК, НСК, ГНС, СФ
	На основе проведенного пилота по Чуйской области по измерению неформальной занятости (выборка в 220 домохозяйствах) внести изменения в анкету "Обследования рабочей силы" (далее - ОРС) и утвердить методологию расчета доли неформальной занятости (так	1 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Изменен опросник ОРС и утверждена методология	НСК

		как в настоящее время рассчитывается только занятость в неформальном секторе)				
		Внести изменения в выборку ОРС на основе Переписи населения и жилищного фонда в КР, проведенной в 2022 год и обеспечить репрезентативность собираемых данных для измерения доли неформальной занятости и занятости в неформальном секторе	1 декабря 2025 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Утверждена измененная выборка ОРС	НСК, МТСОМ, МЭК
		Разработать методику учета получателей патентов в качестве формально занятых (в настоящее время получатели патентов, которые оплачивают налоги и социальные взносы, отнесены к неформальному сектору)	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы и средств партнеров по развитию	Утверждена методика учета получателей патентов в качестве формально занятых	ГНС
		Обеспечить проведение периодических исследований, связанных с неформальной экономикой и занятостью (через НИСИ) для формирования последующей государственной политики и планирования мер по сокращению доли неформальной экономики и неформальной занятости	Ежегодно	В рамках донорских средств и других видов негосударственного финансирования	Аналитические документы и презентация результатов анализа на заседаниях Республиканской трехсторонней комиссии	НИСИ, НСК
1.4	Повышение ответственности за нарушение норм формализации предприятиями	Разработать методику выявления и оказания консультационной помощи	30 ноября 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на	Утверждена методика, количество	МТСОМ, ГНС, СФ

и работниками	субъектам неформальной экономики и работникам всех типов занятости и обучить сотрудников государственной службы по контролю за исполнением трудового законодательства и налоговых инспекторов		соответствующие годы и средств партнеров по развитию	обученных	
	Разработать систему мотивации (поощрения и наказания) для предотвращения незаконной деятельности компаний и работодателей, за неприменение безналичного расчета и ККМ в оптовых точках торговли	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы и средств партнеров по развитию	Разработана система мотивации	МЭК, ГНС
	Разработать систему мотивации для граждан, которые информируют ответственные органы (ГНС) о фактах неформальной деятельности со стороны предприятий и работников	30 декабря 2025 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы и средств партнеров по развитию	Разработана система мотивации для граждан	ГНС
	Разработать регламент взаимодействия налоговых инспекторов и ОМСУ и разработать общий план работы ГНС и ОМСУ (по выявлению и переводу предприятий и работников в формальную экономику/занятость)	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы и средств партнеров по развитию	Утверждены регламент взаимодействия общие планы работ, % выполнения совместных мероприятий	ГНС, Агентство по госслужбе и МСУ, МТСОМ
	Отменить мораторий на государственные инспекции/проверки	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на	Укреплен потенциал Государственной службы по контролю	МТСОМ, Агентство по госслужбе и

		хозяйствующих субъектов и обеспечить уполномоченный орган по контролю и надзору трудового законодательства человеческими и финансовыми ресурсами (позволят проводить проверки в соответствии с международными стандартами)		соответствующие годы	и надзору трудового законодательства	МСУ, МЭК
Направление 2. Повышение привлекательности и экономическое стимулирование процесса перехода к формальной экономике и занятости						
2.1	Повышение привлекательности и конкурентоспособности формального сектора для неформальных предприятий и неформально занятого населения	Открыть доступные и не дискриминирующие кредитные условия для неформальных предприятий через специальные механизмы финансирования	30 октября 2025 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, внебюджетных средств, донорских средств и других видов негосударственного финансирования	Кредитные линии доступны для всех типов предприятий	МФ
		Провести анализ воздействия проведенных реформ в части сокращения ставки социальных взносов на сокращение доли неформальной экономики и количества неформально занятых (которые проводятся с 2013 года)	30 ноября 2024 года	В рамках средств партнеров по развитию, донорских средств и других видов негосударственного финансирования	Отчет о результатах анализа и рекомендации	СФ
		Разработать и внедрить активные меры по занятости населения (организация стажировки молодежи, расширение размера и спектра общественно полезных работ за	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Количество официально трудоустроенных работников	МТСОМ

		счет квалифицированных видов работ, доступ к кредитованию мигрантов посредством обучения мигрантов навыкам предпринимательства МТСОМ и пр.)				
		Усилить роль территориальных отделов по содействию занятости в части проведения информационно-разъяснительной работы среди обратившихся безработных и других категорий граждан о плюсах формальной экономики/занятости	Ежеквартально	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, донорские средства и другие виды негосударственного финансирования	Ежеквартальные отчеты о количестве охваченных предприятий и работников в разрезе регионов/районов	МТСОМ, Агентство по госслужбе и МСУ
		Разработать механизм расчета страховых взносов, учитывающего масштабы предприятий (крупный, средний, малый бизнес) и размер заработной платы, внедрить регрессивную шкалу уплаты социальных взносов в зависимости от отрасли экономики	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, донорские средства и другие виды негосударственного финансирования	Варианты расчета страховых взносов в зависимости от масштаба предприятия и сектора	СФ
		Усовершенствовать регламент работы по борьбе с контрабандой и контрафактом с целью создания конкурентных условий для функционирования формальных предприятий	1 декабря 2025 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Усовершенствован регламент по борьбе с контрабандой и контрафактом	ГТС, ГНС, МЭК
2.2	Повышение привлекательности формальной занятости для	Обязать хозяйствующие субъекты заключать коллективные трудовые	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на	Коллективные трудовые договоры заключены на всех	МТСОМ, профсоюзы

неформальных работников и активность профсоюзов в защите социально-трудовых прав неформальных работников	договоры между работодателем и работниками, предусматривающие защиту прав всех видов работников		соответствующие годы	видах предприятий	
	Разработать и ввести нормы о минимальном страховом стаже, позволяющем получить право на пенсию	30 марта 2025 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Разработаны и введены нормы о минимальном страховом стаже	СФ
	Пересмотреть и внести изменения в механизм определения нуждаемости семей и адресности выплаты пособий (в настоящее время те, кто не получает пенсии, обращаются за пособиями)	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы и средств партнеров по развитию	Изменен механизм определения нуждаемости семей и адресности выплаты пособий	МТСОМ
	Создать нормативные условия для организации негосударственных пенсионных фондов	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Утверждены условия функционирования негосударственных пенсионных фондов	СФ
	Создать систему отслеживания поступающих взносов на обязательное медицинское страхование плательщиками взносов	30 апреля 2025 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы и средств партнеров по развитию	Созданы и внедрены личные кабинеты для застрахованных лиц по обязательному медицинскому страхованию	ФОМС
	Проанализировать эффективность текущей системы добровольного социального страхования и предложить меры по ее	30 мая 2025 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы и средств	Результаты анализа текущей системы. Предложены меры по реформированию	СФ

		усовершенствованию (с целью повышения ее привлекательности для населения)		партнеров по развитию		
2.3	Создание системы обучения и получения достоверной информации об изменениях процедур и правил ведения бизнеса и предоставления бизнес отчетности	Создать информационные центры или онлайн-порталы, официальные веб-сайты, электронные рассылки, социальные сети, механизмы обратной связи и мониторинга, где предприниматели и граждане различных организационных форм и статуса занятости (формальные и неформальные) могут получить надежную и актуальную информацию об изменениях в процедурах и правилах ведения бизнеса	2024-2030 годы	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, донорские средства и другие виды негосударственного финансирования	Созданы информационные центры и онлайн порталы	ГНС, СФ, МЭК, МТСОМ
		Обеспечить обновление информации, размещенной на веб-сайтах государственных структур, чтобы информация была доступной и простой для граждан (без применения нормативной правовой терминологии)	30 сентября 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Обновленные веб-сайты государственных структур просты и понятны для населения	ГНС, СФ, МЭК
		Разработать специальные регулярные образовательные программы о процедурах перевода предприятий и работников из неформальной экономики/занятости в формальную	2024-2030 годы	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, донорские средства и другие виды	Разработаны образовательные программы и введены в учебные программы подведомственных учебных центров	ГНС, СФ

		экономику/занятость и внедрить их в учебные программы подведомственных учебных центров		негосударственного финансирования		
		Разработать план сотрудничества МТСОМ с профсоюзами и бизнес-ассоциациями для распространения информации и проведения образовательных программ по переводу предприятий и работников в формальную экономику/занятость	30 декабря 2024 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Утвержден план сотрудничества	МТСОМ, МЭК, ГНС
		Разработать совместные меры по предоставлению неформальным работникам профессионально-технического образования с учетом их потребностей и членов семей	30 января 2026 года	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, донорские средства и другие виды негосударственного финансирования	Начаты обучения неформальных работников	МОН, МТСОМ, НИСИ
Направление 3. Формирование понимания у граждан негативных сторон и последствий неформальной экономики и занятости						
3.1	Повышение уровня информированности граждан о существующих стимулах к формализации (для совершенствования культуры соблюдения законодательства на предприятиях) и о негативных последствиях неформальности (для	Внедрить в образовательные программы школ, профлицеев, колледжей и ВУЗов курсы/предмет по формальной экономике/занятости и основам ведения предпринимательства	2024-2025 годы	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, донорские средства и другие виды негосударственного финансирования	Учебные планы, которые включают основы формальной занятости	МОН

снижения толерантности к неформальной экономической деятельности в обществе)	Разработать информационные материалы, брошюры, памятки и онлайн-ресурсы, содержащие понятную и доступную информацию о процедурах формализации, налоговых выгодах, социальной защите и других преимуществах формальной занятости	2024-2030 годы	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, донорские средства и другие виды негосударственного финансирования	Разработаны информационные материалы и проводятся регулярные информационные кампании	МТСОМ, ГНС, СФ, профсоюзы
	Проводить семинары, тренинги и вебинары о процедурах регистрации бизнеса и трудовых правах	Постоянно	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, донорские средства и другие виды негосударственного финансирования	Проведены тренинги и вебинары	МТСОМ, ГНС, СФ, НСК, профсоюзы
	Поддержать и привлечь общественные организации для содействия в информировании граждан и предприятий о выгоды формального ведения экономических и социально-трудовых отношений	Постоянно	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы, донорские средства и другие виды негосударственного финансирования	Задействованы НПО	МТСОМ, МЭК, ГНС
	Предоставить бесплатное эфирное время на государственном телевидении и радиоканалах государственным структурам и профсоюзам с целью уведомления населения о проводимых реформах,	Один раз в месяц	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Бесплатное эфирное время	НТРК, ЭлТР, МФ

		изменениях, напрямую или косвенно влияющих на сокращение доли неформальной экономики и неформальной занятости				
3.3	Создание и внедрение системы мониторинга (с целью документирования среднесрочных результатов отслеживания динамики количества зарегистрировавшихся предприятий и работников в органах государственной регистрации)	Осуществлять регулярный мониторинг предприятий и работников, зарегистрировавшихся в качестве индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в органах государственной регистрации (в процентном соотношении)	Ежегодно	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Отчет о зарегистрированных предприятиях с учетом отсева	ГНС
		Осуществлять регулярный мониторинг отраслевого распределения предприятий и производимых ими социальных отчислений (в процентном соотношении)	Ежегодно	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	Отчет о результатах мониторинга	ГНС
		Отслеживать количество предприятий и работников, имеющих зарегистрированные отношения	Ежегодно	В рамках утвержденных бюджетов на соответствующие годы	% предприятий и работников, имеющих зарегистрированные отношения	МТСОМ

Список сокращений:

- МЭК** - Министерство экономики и коммерции Кыргызской Республики
- МВД** - Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
- МФ** - Министерство финансов Кыргызской Республики
- МОН** - Министерство образования и науки Кыргызской Республики

МТСОМ	- Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики
МЮ	- Министерство юстиции Кыргызской Республики
МКИСМП	- Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики
НИСИ	- Национальный институт стратегических инициатив при Президенте Кыргызской Республики
НСК	- Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
Агентство по госслужбе и МСУ	- Государственное агентство по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров Кыргызской Республики
ГТС	- Государственная таможенная служба при Министерстве финансов Кыргызской Республики
ОМСУ	- органы местного самоуправления
ПППКР	- полномочные представители Президента Кыргызской Республики в областях
профсоюзы	- Федерация профсоюзов Кыргызстана
СФ	- Социальный фонд Кыргызской Республики при Кабинете Министров Кыргызской Республики
ГНС	- Государственная налоговая служба при Министерстве финансов Кыргызской Республики
ФОМС	- Фонд обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики
СМИ	- средства массовой информации
ОРС	- обследования рабочей силы
НТРК	- Национальная телерадиовещательная корпорация Кыргызской Республики
ЭлТР	- Государственная телерадиовещательная компания Кыргызской Республики "ЭлТР"