

Концепция

проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам формализации занятости населения»

1. Название законопроекта

Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам формализации занятости населения» (далее – Законопроект).

2. Обоснование необходимости разработки законопроекта

Законопроект разработан во исполнение поручений Главы государства, относительно:

- обеспечения качественной занятости и справедливой системы социального обеспечения, озвученных в Послании народу Казахстана от 10 января 2018 года «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции»;

- фактической проработки вопросов по учету доходов, уплате налогов и участию самостоятельно занятого населения в системах пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования, данных на расширенном заседании Правительства Республики Казахстан 10 сентября 2017 года.

В Послании народу Казахстана Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев также отметил, что «важно обеспечить эффективность рынка труда, создать условия, чтобы каждый мог реализовать свой потенциал. Резервом экономического роста являются самостоятельно занятые и безработные».

За годы независимости численность занятого населения увеличилась с 7,7 млн. человек до 8,6 млн. человек. Благодаря принятым проактивным мерам со стороны государства уровень безработицы снизился с 13,5% в 1999 году до 4,9% в 2017 году.

Однако масштаб самостоятельной занятости (24%) и неформальной занятости (16%), нынешнее качество трудовых ресурсов показывает, что необходимо продолжить формирование среды для создания новых качественных рабочих мест, обеспечения продуктивной занятости населения и оказания поддержки государством с учетом причин самостоятельной и неформальной занятости различных групп населения.

В этой связи, Правительством утвержден План организационных мероприятий (Дорожная карта) на 2018-2019 годы по формализации и вовлечению неформально занятого населения в экономику страны, и соответственно в систему обязательного социального медицинского

страхования» (далее – План), предусматривающий решение системных вопросов самостоятельной и неформальной занятости.

В соответствии с поручениями Главы государства и Дорожной картой, Законопроект направлен на решение следующих вопросов:

Первое. На сегодняшний день число самостоятельно занятых лиц в нашей стране составляет 2,1 миллиона человек.

Из них 70% самостоятельно занятого населения или 1,5 млн. человек занимается официальной предпринимательской деятельностью, зарегистрированной в установленном законодательством порядке. Они являются плательщиками налогов, охвачены системами пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования. Также значительно число самостоятельно занятых лиц, занимающихся частной практикой или являющихся учредителями коммерческих юридических лиц, получающими доходы от деятельности собственных предприятий.

Остальные 30% самостоятельно занятого населения, в том числе порядка 217 тысяч граждан, относящимся к непродуктивным самостоятельно занятым или 10%, занимаются личным подсобным хозяйством, являются работниками семейных предприятий, кооперативов и осуществляют незарегистрированную индивидуальную предпринимательскую деятельность или имеют доходы ниже уровня прожиточного минимума.

Вместе с тем, в действующем законодательстве отсутствует четкая классификация занятого населения, что ограничивает возможности целевого подхода к ним со стороны государства.

Также отсутствует определение «занятых лиц», а «самостоятельно занятые» определяются как «физические лица из числа индивидуально занятых производством (реализацией) товаров, работ и услуг для получения дохода, членов производственных кооперативов, неоплачиваемых работников семейных предприятий (хозяйств) и работодателей, использующих труд наемных работников».

Тем самым, имеющееся определение «самостоятельно занятых» не является концептуальным, а лишь перечисляет внутренние категории согласно статистической классификации Международной организации труда.

В этой связи, Законопроектом предлагается:

Во-первых, **введение единых определений «занятого лица» и «самостоятельно занятого лица»**, имеющих концептуальный характер.

Во-вторых, **введение четкой классификации занятого населения с выделением конкретных категорий**, что позволит выявить целесообразность и определить необходимые меры государственной поддержки.

Второе. Согласно данным официальной статистики, численность неформально занятых в экономике страны в 2017 году составило порядка 1,4 млн. человек.

Неформальная деятельность характерна не только для самостоятельно занятых лиц, но и для других групп занятого населения, в первую очередь – для наемных работников, трудящихся без официального оформления трудовых договоров или договоров гражданско-правового характера.

Данная категория лиц не имеет стимулов к регистрации своей предпринимательской деятельности, что является результатом ограничений действующих на текущий момент налоговых и правовых режимов. Так, при осуществлении предпринимательской деятельности самостоятельно занятые предприниматели имеют возможность применять один из 6 налоговых режимов: общеустановленный, специальные налоговые режимы для производителей сельскохозяйственной продукции и сельскохозяйственных кооперативов, на основе упрощенной декларации, патента, уплаты единого земельного налога и с использованием фиксированного вычета.

Во всех режимах необходимы регистрация, подача отчетности/декларации, отдельно уплачивать социальные платежи. Соответственно, препятствиями для регистрации являются высокая финансовая нагрузка, сложная процедура регистрации и снятия с учета в налоговых органах, наличие многочисленных платежных систем, сложность администрирования и предоставления отчетности.

В этой связи настоящим проектом Закона РК предлагается **введение специального налогового режима – единого совокупного платежа (далее – ЕСП).**

ЕСП будет распространяться на физических лиц, осуществляющих деятельность с целью получения заработка и (или) извлечения доходов, которые:

- 1) не используют труд наемных работников;
- 2) выполняют работы, оказывают услуги для физических лиц;
- 3) реализует сельскохозяйственную продукцию (кроме подакцизной продукции), полученную от эксплуатации личного подсобного хозяйства для потребления физическим лицам;

При этом ЕСП не будет распространяться на:

- 1) физических лиц, оказывающих услуги на территории коммерческих объектов недвижимости, включая торговые объекты, используемых (подлежащих использованию) в предпринимательской деятельности, в том числе находящихся на праве собственности (аренды, пользования, доверительного управления);
- 2) физических лиц, предоставляющих в аренду (имущественный найм), имущество, используемое (подлежащее использованию) в предпринимательской деятельности;
- 3) иностранцев и лиц без гражданства.

Уплата ЕСП будет означать начало автоматической регистрации их деятельности, а в случае приостановления уплаты – приостановление деятельности. Данный режим не будет предусматривать регистрацию и представление налоговой отчетности.

В ЕСП будут включены: индивидуальный подоходный налог, обязательный пенсионный взнос в Единый накопительный пенсионный фонд, социальное отчисление в Государственный фонд социального страхования, социальный взнос в Фонд социального медицинского страхования.

Для плательщиков ЕСП будут определены более низкие ставки по указанным платежам, нежели в текущем режиме.

Предлагаемая мера придаст стимул для формализации деятельности вышеуказанных физических лиц, их участия в системе медицинского и социального страхования и пенсионного обеспечения, а также упростит процессы регистрации, оплаты и администрирования.

Третье. Отсутствие в законодательстве четкой классификации занятого населения привело к возникновению расхождений в категориях плательщиков в Законах РК «Об обязательном социальном медицинском страховании», «Об обязательном социальном страховании», «О пенсионном обеспечении».

С учетом введения соответствующей классификации занятого населения, а также ЕСП в целях исключения возникших коллизий предлагается **корректировка и унификация категорий плательщиков в указанных Законах**, дополнение перечня плательщиков также плательщиками ЕСП.

Дополнительно, предлагается урегулировать вопросы социальных отчислений для работников, получающих доходы по договорам гражданско-правового характера.

Кроме того, в Законе РК «Об обязательном социальном медицинском страховании» предлагается уточнить категорию лиц, взносы за которых уплачиваются государством, дополнив лицами, осуществляющими уход за инвалидом первой группы с детства, получателями государственной адресной социальной помощи, неработающими получателями пособий в связи с рождением ребенка и по уходу до года, а также получателями социальной выплаты на случай потери дохода в связи с уходом за ребенком по достижении им возраста одного года.

Также в рамках Законопроекта предусматривается право плательщиков ЕСП на получение медицинской помощи в системе обязательного социального медицинского страхования в случае оплаты ими взносов за три месяца, предшествующие моменту обращения за медицинской помощью.

Четвертое. Учитывая меньшие масштабы неформальной занятости среди самостоятельно занятых лиц в сравнении с масштабами неформальной занятости среди наемных работников, вопросы формализации занятости непосредственно связаны в первую очередь с трудовыми отношениями.

За последние два года государственными инспекторами труда выявлены многочисленные факты нарушений со стороны работодателей, нанимавших работников без заключения трудовых договоров в сфере строительства, торговли, сельского хозяйства, малого и среднего бизнеса.

Необходимо отметить, что наличие неформальных трудовых отношений приводит к комплексу негативных последствий:

1) отсутствие трудовых договоров увеличивает наступление социальных рисков и нарушение прав работников, выраженных в лишении гарантий в сфере труда, пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования.

2) сложности при восстановлении утерянных трудовых книжек, что приводит к дополнительным затратам ресурсов.

В данном направлении оптимальным решением видится внедрение электронной систематизации трудовых договоров и их консолидация в «единой информационной системе учета труда».

В этой связи, Законопроектом вводится понятие «единая информационная система учета труда», под которым понимается аппаратно-программный комплекс, предназначенный для автоматизации учета трудовых договоров и трудовых книжек (их заполнения) и взаимодействия государственных органов и работодателей, что дает возможность заключить трудовой договор в электронной форме.

Для реализации единой информационной системы учета труда необходимо предусмотреть компетенции уполномоченного государственного органа по труду в частности по разработке и утверждению:

- порядка функционирования единой информационной системы учета труда;
- порядка регистрации трудового договора в единую информационную систему учета труда, формы заполнения трудового договора посредством электронного документа;
- порядка ведения и хранения трудовых книжек, в том числе в единой информационной системе учета труда.

Кроме того, Законопроектом предлагается:

1) закрепить обязанности работодателя на предоставление сведений в единую информационную систему учета труда по трудовому договору и о внесенных в него изменений и дополнений, а также его прекращения, а также другие сведения необходимые для заключения трудового договора с работниками и обязанности по регистрации трудовых договоров в единой информационной системе учета труда в порядке, установленном уполномоченным государственным органом по труду;

2) закрепить права работника на получение из единой информационной системы труда сведения о своей трудовой деятельности, о трудовом договоре и внесенных в него изменения и дополнений, а также другие сведения о своей трудовой деятельности;

Все сведения о трудовой деятельности работника (сведения о прежних местах работы) будут сосредоточены в единой информационной системе учета труда, с предоставлением возможности получения сведений в режиме онлайн.

3) предусмотреть ответственность работодателей за не предоставление сведений о постановке на учет заключенного трудового договора с работников в единой информационной системе учета труда.

Указанные меры позволяют:

1) оптимизировать и систематизировать требования к работодателям, предусмотренные действующим трудовым законодательством;

2) упростить процедуру подтверждения трудового стажа, квалификации работника, места работы;

3) обеспечения сохранности данных и получения достоверной информации о работниках, включая трудовой стаж, место работы и квалификацию.

Пятое. С учетом действующих норм по разработке и утверждению типовых положений о районных (городских) и региональных комиссиях по вопросам занятости населения предлагается на законодательном уровне определить понятие, функции и порядок формирования таких комиссий.

Вносятся уточняющие поправки относительно правил организации и функционирования государственного интернет-ресурса «Биржа труда», а также исключения при регистрации в качестве безработных в отношении студентов и учащихся старших классов общеобразовательных школ, претендующих на участие в активных мерах содействия занятости.

3. Цели принятия законопроекта

Законопроект разработан в целях формализации и вовлечения неформально занятого населения в экономику страны, путем внедрения системных мер, которые позволят легализовать им свою деятельность и стать полноправным участником системы пенсионного, социально-медицинского страхования за счет уплаты единого совокупного платежа.

4. Предмет регулирования законопроекта

Предметом регулирования Законопроекта являются общественные отношения, возникающие в социально-трудовой сфере.

5. Структура законопроекта

Законопроект состоит из двух статей.

Статья 1 определяет содержание вносимых изменений и дополнений в:

3 Кодекса:

1) Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс);

2) Трудовой Кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года;

3) Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года «Об административных правонарушениях»

4 Закона:

4) Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»;

5) Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «Об обязательном социальном страховании»;

6) Закон Республики Казахстан «Об обязательном социальном медицинском страховании» от 16 ноября 2015 года;

7) Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года.

Статья 2 определяет порядок введения в действие Законопроекта.

6. Результаты проведенного правового мониторинга законодательных актов в сфере формализации и вовлечения неформально занятого населения в экономику страны

По результатам правового мониторинга выявлены нормы Закона, которые исключаются и реакционно изменяются в целях совершенствования

действующего законодательства Республики Казахстан, а также исключения противоречий и коллизий между нормами права.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта

Принятие Законопроекта направлено на совершенствование отдельных законодательных актов Республики Казахстан и приведет к более эффективному урегулированию общественных отношений в сфере формализации и вовлечения неформально занятого населения в экономику страны.

Принятие предлагаемого законопроекта не повлечет за собой возникновения каких-либо отрицательных правовых и социально-экономических последствий.

8. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом

Не требуется.

9. Урегулированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами

Не регламентируется.

10. Наличие по рассматриваемому вопросу международного опыта

Международный опыт в сфере налогообложения.

Примером единого платежа, предусматривающего упрощенные условия регистрации и уплаты налоговых и социальных платежей для отдельных категорий самостоятельно занятых граждан с целью их формализации является Единый налог - «Монотакс», распространенный в некоторых странах Южной Америки. С некоторыми различиями налог успешно используется в Аргентине, Бразилии, Уругвае, Колумбии.

В Аргентине за период с 1998 по 2009 годы с введением «Монотакс» количество формализованных субъектов малого и среднего бизнеса выросло в 3 раза с 642 тысяч до 2 миллионов человек.

В Бразилии в период с января 2010 по июль 2011 года было зарегистрировано более чем 1.4 миллиона микропредпринимателей.

В Уругвае в период с 2004 по 2012 годы, количество работающих людей, неохваченных системами социального страхования, снизилось на 15%.

«Монотакс» зарекомендовал себя как эффективный инструмент для формализации микро- и малых предприятий, а также для расширения охвата социальным обеспечением самостоятельно занятого населения. Самозанятые, охваченные режимом «Монотакс», имеют право на такие же пособия по социальному обеспечению, что и наемные работники.

Общие характеристики режимов «Монотакс» в соответствии с международной практикой:

- упрощенные схемы налогообложения, направленные на борьбу с неформальной занятостью.

- под режим подпадают индивидуальные предприниматели без наемных работников, либо семейные предприятия (максимальное количество партнеров – 3 человека)

- налоги и социальные взносы сгруппированы в один взнос.

Размер «Монотакс» составляет ниже общего уровня налогов и социальных отчислений по общеустановленным режимам с целью фискального стимулирования плательщиков.

Налогооблагаемый доход является предполагаемым; различный фиксированный платеж применяется к разным категориям налогоплательщиков в зависимости от дохода, сферы занятости и т.д.

Международный опыт по формализации занятости:

В законодательной практике зарубежных стран, как правило, даны концептуальные определения (по родовым признакам) понятия занятого населения и отдельных входящих в него категорий, представлен полный и исчерпывающий перечень категорий занятого населения, отличающихся между собой способами формального закрепления трудовой и иной деятельности (трудовые отношения, гражданско-правовые отношения ради извлечения дохода, предпринимательская деятельность по видам и другие).

Кроме того, проектом 20 резолюции Международной конференции статистиков труда предусматривается переход на два способа классификации занятого населения на основе двух разных критериев по типу полномочий на независимые и зависимые работники.

Указанная модель соответствует основополагающим принципам Международной организации труда, изложенных в № 122 Конвенции 1964 года «О политике в области занятости» и № 88 Конвенции 1948 года «Об организации службы занятости», а также моделям занятости, используемых в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития.

11. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта

Реализация Законопроекта не повлечет финансовых затрат из государственного бюджета.