

ТРУДОВАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ

# АНАЛИЗ НЕФОРМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Через социальную справедливость для  
трудящихся, к устойчивому развитию в стране

**Д-р Канат Тилекеев**  
Июнь 2021



В Кыргызстане наблюдается неформальная экономика как сложившееся экономическое явление. Её доля в последние годы оценивается в 25–50% национальной экономики, что подрывает устойчивый экономический рост в стране.



На неформальном рынке труда заняты 71,8% работников в стране. Отрасли экономики с наибольшей долей неформально занятых – сфера торговли и услуг, строительство.



Налоговая система и социальное страхование формируют более благоприятные условия для микропредприятий и отдельных подсекторов. В результате основное налоговое бремя ложится на формальный сектор, мешая экономическому развитию во многих сферах его деятельности. Кыргызстану нужна смена экономической парадигмы.



# Содержание

<b>1.</b>	<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	2
<b>2.</b>	<b>НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА: ЧТО ЭТО ЗА ЯВЛЕНИЕ</b>	3
2.1	Неформальная экономика: определение и объём явления .....	3
2.2	Обзор методик анализа неформальной экономики .....	3
<b>3.</b>	<b>НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ</b>	5
<b>4.</b>	<b>СТРУКТУРА И НЕФОРМАЛЬНЫЙ СЕКТОР РЫНКА ТРУДА В КЫРГЫЗСТАНЕ</b>	7
<b>5.</b>	<b>ОБЗОР СЕКТОРОВ КЫРГЫЗСКОЙ ЭКОНОМИКИ С ВЫСОКОЙ СТЕПЕНЬЮ НЕФОРМАЛЬНОСТИ</b>	10
5.1	Строительство .....	10
5.2	Торговля и услуги .....	10
5.3	Обрабатывающая промышленность .....	11
5.4	Транспорт и логистика .....	12
<b>6.</b>	<b>РАМКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ</b>	13
6.1	Обзор налоговой системы .....	13
6.2	Система социальной защиты .....	15
<b>7.</b>	<b>ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ОБСУЖДЕНИЕ ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ</b>	17
	Литература .....	20
	Приложение 1. Основные налоги в Кыргызской Республике: определения и описание .....	21
	Приложение 2. Основные законодательные акты Кыргызской Республики о социальной защите .....	24

## 1

## ВВЕДЕНИЕ

Неформальная экономика – объективная реальность, сложившаяся в Кыргызской Республике за последние три десятилетия. Экономическая деятельность, при которой хозяйствующие субъекты реализуют свою политику в сфере скрытого производства (фирмы) и неформального производства (домохозяйства), направлена в основном на снижение налогового бремени и ослабление контроля со стороны государственных органов.

Доля неформальной экономики в 2014–2018 годах официально оценивается минимум в 23-24% национальной экономики (без учёта сельского хозяйства) (НСК, 2020d). Неформальный уклад не только негативно сказывается на доходах государственного бюджета, но и сильно влияет на структуру рынка труда: в неформальном секторе заняты 71,8% всех работающих (НСК, 2020b).

В неформальной экономике наблюдается острый дефицит достойной работы с точки зрения доходов и производительности труда, трудовых прав и признания трудовых отношений, учёта мнений и представительства работников, а также охвата социальной защитой. В период пандемии COVID-19 решение проблем, связанных с неформальной экономикой, стало неотложной задачей политики. Схемы социальной защиты не охватывают многих людей, нуждающихся сегодня в помощи. Кроме того, вызванный пандемией кризис сделал обеспечение надлежащего доступа к системам социальной защиты ключевым условием предотвращения в Кыргызстане будущих кризисов, связанных с распространением бедности.

Наличие в Кыргызстане явления неформальной экономики подтверждается рядом исследований, проведенных в последние десятилетия. В исследованиях применялись разные методики; они дали позитивные результаты на разных уровнях. Следует отметить, что неформальная экономика как явление существует во всех странах, где имеются статистические системы, а объём её данных по Кыргызстану, ожидаемо выше,

чем в развитых странах. Нынешние уровни экономического роста определяются сложившейся структурой экономики; как показало состояние кыргызской экономики в 2020 году, эти уровни весьма уязвимы.

Развитие рынка труда в Кыргызстане определяется в основном демографическими характеристиками населения. Рост населения в стране привел к росту предложения труда в Кыргызстане. Сложная динамика возможностей для занятости сформировала зависимость от создания рабочих мест через рост самозанятости и в микропредприятиях.

Неформальная экономика в Кыргызстане сохраняется; она сосредоточена в определенных секторах экономики – сфере торговли и услуг, строительстве, обрабатывающей промышленности, торговле и логистике. Преобладание неформальной экономической деятельности в стране привело к высокой степени неформальности рынка труда, прежде всего в упомянутых секторах.

Сложная структура налоговой системы и социального страхования привела к неравномерному распределению налогового бремени между формальным сектором и сектором индивидуальных предпринимателей, микропредприятий, отдельных подотраслей и самозанятых людей. Такое искажение государственной политики позволяет получившим льготы условия предпринимателям работать менее официально, скрывая реальный объём своей деятельности и мешая развитию формального сектора, где налоговая нагрузка существенно выше. Нужно усовершенствовать налоговую политику и систему социального страхования, с тем чтобы обеспечить более устойчивый экономический рост и создать четкую структуру рынка труда с улучшенной системой социального страхования, которая в будущем обеспечит людям более надежную защиту.

## 2

# НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА: ИЗУЧЕНИЕ ПРЕДМЕТА

## НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОБЪЁМ ЯВЛЕНИЯ

Неформальная (невидимая, ненаблюдаемая, теневая) экономика – явление, широко распространенное во всем мире. Чаще всего она определяется как любая не зарегистрированная в данный момент экономическая деятельность, которая вносила бы вклад в официальный национальный продукт, если бы учитывалась (Schneider, 2013). Незарегистрированная, неформальная экономическая деятельность создаёт много проблем для развития общества: проблематичными становятся обеспечение исполнения договоров и защита трудовых прав; нарушения экономических отношений могут приводить к насильственным действиям со стороны преступного мира; не удастся нормально расширить деловые операции; и, наконец, налоговое бремя ложится в основном на предприятия, работающие в формальной, зарегистрированной экономике. Неформальная экономическая деятельность включает подпольные, нелегальные сектора, а также деятельность домохозяйств для удовлетворения их собственных потребностей. Однако этот перечень неполный ввиду отсутствия сбора первичных данных в национальной статистике. Существуют следующие виды неформальной деятельности (ОЭСР, 2002):

- **подпольное производство**, определяемое как законная производительная деятельность, которую намеренно скрывают от государственных органов, чтобы избежать уплаты налогов и исполнения различных нормативных актов;
- **нелегальное производство**, определяемое как деятельность по производству товаров или услуг, которые запрещены законом, либо незаконная в случае ведения её неуполномоченными лицами;
- **производство в неформальном секторе домохозяйств**, определяемое как производственная деятельность предприятий в секторе домашних хозяйств, которые не зарегистрированы, имеют менее установленного числа работников, но производят часть продукции для рынка;
- **производство в домохозяйствах** для их собственных нужд, определяемое как деятельность по производству товаров и услуг, потребляемых

или капитализируемых домохозяйствами, которые их произвели.

Исследование, исходя из практической ценности, рассматривает прежде всего первый тип деятельности из-за его исключительной важности для рынка труда. Второй тип – это в основном не экономическая, а криминальная деятельность, которой должны заниматься правоохранительные органы. Последние два вида – это производственная деятельность мелких предпринимателей, работающих на уровне домохозяйства. Она невелика по масштабам, сосредоточена в основном в сельских районах, и обычно оперирует на основе родственных сетей. Развитие формальных институтов на этом уровне – сложнейшая задача в плане совершенствования политики, и это должно быть следующим эволюционным шагом после формализации основной части обычного бизнеса. Однако продукцию домохозяйств необходимо учесть в исследовании, чтобы изучить степень налогового бремени лежащего на микропредприятиях и возможности улучшения политики на этом уровне. Определить размеры неформальной экономики сложно; для этого нужно оценить масштабы экономической деятельности, скрытой от официальных транзакций. В Европе доля неформальной экономики составляет от 10% в Соединенном Королевстве до 15–20% в странах Южной Европы. Основными стимулами для неформальных экономических отношений являются высокое налоговое бремя (включая взносы на социальное страхование), несознательность налогоплательщиков (налоговая мораль), а также качество государственных институтов и регулирование рынка труда (Schneider, 2013).

## 2.2. ОБЗОР МЕТОДИК АНАЛИЗА НЕФОРМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Отдельное направление экономических исследований изучает феномен неформальной экономики через различные аспекты его функционирования и влияния на общество и экономику. Существует несколько подходов к оценке размеров неформальной экономики: прямые, косвенные методы, а также сочетание обоих методов. Прямые подходы основаны на разно-

Таблица 1  
Оценки неформальной экономики в Кыргызской Республике

#	Источники	Период	Метод	Неформальная экономика в % к ВВП Кыргызстана
1	Ласко, М. (2000)	1989–1995 гг.	Косвенный (потребление электроэнергии)	35% (1995 г.)
2	Фейге, Е. И Урбан, И. (2008)	1991–2000 гг.	Оценка (потребление электроэнергии, валютные депозиты)	46.2- 49.5% (2000)
3	ЕЭК ООН (2008)	1995–2003 гг.	Оценка (счёт национального дохода и продукта, NIPA)	17% (2003 г.)
4	Шнейдер (2012)	1999–2007 гг.	Оценка (модель MIMIC)	40,4% (в среднем)
5	ПРООН (2006)	2004 г.	Косвенный (электроэнергия) Прямой (опрос)	33.5% (косвенная) 46,3% (прямая)
6	Акимканов, Р. (2015)	1995–2013 гг.	Оценка (потребление электроэнергии)	39.5%
7	Абди, У. И Медина, Л. (2013)	2008 г.	Оценка (модель MIMIC)	26,3%
8	Медина, Л. И Шнейдер, Ф. (2017)	1999–2015 гг.	Оценка (модель MIMIC)	37,9% (в среднем)
9	Путниньш, Т., и Саука, А. (2019)	2017–2018 гг.	Прямой (телефонный опрос по предприятиям)	46,1 и 44,5% (2017–2018 гг.)
10	SIAR (2019)	2017–2018 гг.	Прямой (опрос)	28,1 и 29,8% (2017–2018 гг.)

Источник: представлено автором

го рода опросах, выборках, добровольных обследованиях, налоговых проверках и других методах, при которых размеры ненаблюдаемой экономики оценивают с точки зрения исполняемости законов. Опросы не полностью выявляют размеры неформальной экономики из-за деликатности затрагиваемой темы. Косвенные подходы (называемый также методом индикаторов) предполагают оценку величины неформальной экономики по косвенным показателям (параметрам); данный метод был доработан для использования нескольких параметров (Abdih, 2013). Таким образом, методы статистического моделирования помогают оценить размер неформальной экономики через различные эконометрические модели, рассматривающие неформальную экономику как скрытую переменную. Кроме того проводятся исследования, основанные на комбинированной процедуре «Несколько показателей – несколько причин» (MIMIC) и спросе на валюту, либо с учетом только спроса на валюту (Schneider, 2013). В исследовательской литературе однако ставился вопрос о релеванности применения метода MIMIC (Feige, 2008). Экономическая комиссия ООН для Европы в 2008 году составила справочник национальных методик по оценке неформальной экономики. В нём описаны процедуры оценки и набор точечных оценок. Однако в нём ничего не говорится об изменении методов оценки неформальной экономики с течением времени и об оценке данных с точки зрения их полноты. Неполные данные и вводящие в заблуждение методы оценки могут приводить к систематической недооценке размера неформальной экономики на национальном уровне (Feige, 2016).

Величину неформальной экономики во многих странах, в том числе и в Кыргызской Республике, оценивали различные исследователи и организации (см.

таблицу 1). Был применен ряд подходов, которые дали различные результаты. Самая низкая оценка составляет 17% и близка к среднему уровню по странам ОЭСР. Такие оценки представляются заниженными. Другие составляют, как правило, от 26 до 46%. Разница между ними может объясняться методами оценки и структурными изменениями происходящими в национальной экономике с течением времени. Проведение подобного исследования по всей видимости даст подобный разброс результатов. Два основных вывода могут быть сделаны на основе изучения проведенных исследований:

- Неформальная экономика в стране преобладает и составляет значительную часть национальной экономики. Доля неформальной экономики предположительно составляет около 30% учтенного ВВП.
- Основными стимулами к существованию неформальной экономики являются налоговое бремя и отчисления на социальное страхование, наряду с несознательностью налогоплательщиков (недостаточная налоговая мораль) и с недостаточно развитой институциональной политикой.

### 3

## НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Кыргызская Республика – одна из наименее развитых стран Евразийского региона, с валовым национальным продуктом на душу населения в 1240 долл. США в 2019 году (по методу Atlas). В 2020 году экономика Кыргызской Республики испытала спад после периода относительной стабильности и экономического роста в 4,2% в 2015–2019 гг. Вступление в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) не привело к ожидаемому росту экспорта в Российскую Федерацию и Казахстан, однако способствовало сохранению высокого уровня трудовой миграции. Размер денежных переводов достиг трети валового внутреннего продукта (ВВП).

Доля сельского хозяйства в ВВП Кыргызской Республики постепенно сокращается: в 2000 году она составляла 34%, в 2020 году уже 14%. Одновременно с этим доля занятых в сельскохозяйственном секторе упала с 53% до 29%. Растущие сектора экономики – строительство, торговля, транспорт и связь. В промышленном производстве, энергетике, секторах водо- и газоснабжения наблюдается стагнация. Долгосрочный тренд темпов экономического роста находится в диапазоне 4 - 4,5%, с высокой волатильностью, обусловленной различными темпами роста в промышленности, строительстве и сельском хозяй-

стве. По официальным оценкам, из-за COVID-19 в 2020 году в кыргызской экономике произошел спад на 8,6%. От пандемии пострадали в основном строительство, промышленное производство, торговля, транспорт, сектора гостеприимства (гостиницы) и общественного питания (рестораны).

Рисунок 2  
Распределение неформальной экономики по секторам в Кыргызстане в 2017 году, % ВВП



Источник: НСК

Рисунок 1  
Доля неформальной экономики в Кыргызстане в 2006–2018 годах, % ВВП



Источник: НСК

Национальный статистический комитет обеспечивает на регулярной основе официальную оценку неформальной экономики страны (рис. 1). По его оценке, величина неформальной экономики (включая скрытую и неофициальную деятельность) с 18–19% в 2006–2013 годах выросла до 23–24% в 2014–2018 годах. Сектора экономики ответственные за неформальную экономическую деятельность, включают в себя сферу торговли и услуг, строительство, транспорт и логистику, обрабатывающую промышленность и прочие сектора (рис. 2). Большая часть неформальной экономики сосредоточена в секторе торговли и услуг. На её долю приходится 16,1% ВВП, или 68% всей неформальной экономики. В 2015–2020 годах этот сектор производил 16–19% всего ВВП Кыргызстана и обеспечил большую часть экономического роста. Второй и третий по значимости сектора с неформальной экономической деятельностью – это строительство, а также транспорт и логистика. Следует отметить, что доля неформальной деятельности в указанных секторах существенна по сравнению с их долей в экономике. Эти избранные сектора – основные, где требуются меры по сокращению масштабов неофициальной деятельности с целью искоренения неформальной экономики в стране.

## 4

## СТРУКТУРА И НЕФОРМАЛЬНЫЙ СЕКТОР РЫНКА ТРУДА В КЫРГЫЗСТАНЕ

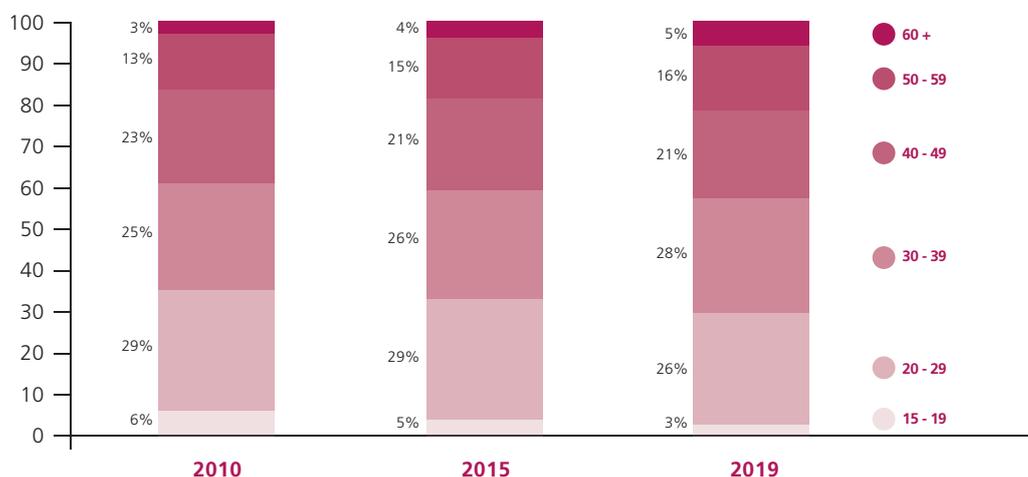
Во всем мире в неформальной экономике занято более половины всей рабочей силы. Неформальная работа часто сопряжена с низкой оплатой, небезопасными и нездоровыми условиями труда. Её последствия – низкая квалификация работников и производительность труда, нерегулярные доходы. Неформальные работники официально не существуют: они не признаны работающими, не зарегистрированы и не защищены трудовым законодательством и социальным страхованием (МОТ, 2020).

Рынок труда в стране развивался вследствие естественной взаимосвязи с демографическими и социальными силами кыргызского общества. В последнее десятилетие численность рабочей силы в Кыргызстане возросла на 5,2% и достигла 2,58 млн. человек. Большинство рабочей силы в 2019 году составляют мужчины: с 2010 по 2019 год их доля выросла с 58 до 61%. Соответственно, за рассматриваемый период уменьшилась доля женщин; большая часть из неработающих женщин проживает в сельской местности. На селе проживает большинство работников (64%), остальные – городские жители. Доля городских и сельских работников за рассматриваемый пе-

риод оставалась стабильной. С 2010 по 2019 год число занятого населения выросло на 8,8%, до 2,44 млн. человек. Большая часть их – также мужчины, 62% (женщины – 38%).

Возрастная структура занятого населения в 2010–2019 годах постепенно изменялась (рис. 3). Рабочая сила стала более взрослой, чем десятилетие назад: численность группы старше 50 лет выросла с 16% в 2010 до 21% в 2019 году. В то же время, доля работников в возрасте 15–29 лет снизилась с 35% до 29%. Такие изменения в возрастной структуре свидетельствуют о демографическом сдвиге, происшедшем в Кыргызстане за прошедшее десятилетие. Сдвиг может объясняться двумя тенденциями: медленным ростом рынка труда, что сдерживает выход на него молодых людей, ищущих работу, а с другой стороны – усилением трудовой миграции молодых работников за пределы страны. В следующие два-три десятилетия рост населения в стране будет постепенно замедляться, и усилится тенденция к старению рабочей силы. Ожидаемый дефицит рабочей силы могло бы устранить увеличение доли женщин на рынке труда.

Рисунок 3

**Возрастные группы работников в Кыргызстане в 2010–2019 годах, %**


Источник: НСК

В кыргызской экономике наблюдаются несколько видов занятости (НСК, 2020b):

- люди, работающие в формальном секторе занятости – на предприятиях и в разного рода организациях,
- работающие в крестьянских (фермерских) хозяйствах,
- работающие в качестве индивидуальных предпринимателей,
- работники, нанятые физическими лицами,
- работающие в частных домохозяйствах.

За последнее десятилетие структура рынка труда изменилась. Доля формального сектора занятости сократилась с 31% до 28%. В то же время выросла доля частных предпринимателей (с 15 до 18%) и тех, кто работает по найму у частных лиц (с 26 до 37%). Занятость в крестьянских (фермерских) хозяйствах и домохозяйствах уменьшилась. Доля сельскохозяйственных рабочих снизилась с 21 до 15% всех занятых. Доля работающих в домашних хозяйствах уменьшилась с 7 до 2%.

В стране очевиден неравный доступ мужчин и женщин к занятости. Доля женщин, работающих в формальном секторе, на 10-15% больше доли мужчин. Однако гораздо больше мужчин работает в качестве частных предпринимателей. За последнее десятилетие разрыв между мужчинами и женщинами вырос с 3 до 11%. Больше мужчин (примерно на 10%) работает по найму у частных лиц. В крестьянских хозяйствах работает больше женщин, чем мужчин – 17% против 13%, по данным 2019 года. В 2010 году мужчины были гораздо более представлены в крестьянских (фермерских) хозяйствах: 23% в сравнении с 18% женщин.

Различие существует также между городскими и сельскими работниками. В городах больше людей занято в формальном секторе (36% в 2019 году), в качестве индивидуальных предпринимателей (22%) и по найму у частных лиц (41%). На селе выше доля работающих по найму у частных лиц (35%), в формальном секторе занятости (24%) и в крестьянских хозяйствах (23%), при этом доля сельскохозяйственных рабочих снижается. Одновременно в сельских районах выросла доля индивидуальных предпринимателей и работающих по найму у частных лиц.

Примерно две трети работников имеют разные формы трудоустройства: нанимаются на постоянную или временную основу, либо по письменному трудовому договору (НСК, 2020b). Доля работающих согласно письменному договору возросла с 7 до 19%. Большинство письменных договоров заключается в городах – 76%. Однако значительная часть людей, от 33 до 35%, работает на основе устного соглашения. Доля таких работников существенно различается в разных секторах; в некоторых она существенно выше:

- сельское хозяйство – 64,4%;
- обрабатывающая промышленность – 41,6%;
- строительство – 63%;
- торговля и сектор услуг – 49,5%;
- гостиницы и рестораны – 41,1%.

Во всех описанных сферах занятости представлены работники двух категорий: наёмные и работающие не по найму. Наёмные работники заняты как в формальном секторе, так и у частных лиц. Так, в структуре рынка труда лица, считающиеся наёмными работниками, составляют 57–64% всех занятых. Остальные работники в стране – работающие не по найму, работодатели, самозанятые, члены производственных кооперативов, неоплачиваемые семейные работники и лица, занятые в домохозяйствах. Среди работающих не по найму растущее большинство составляют самозанятые: 61-71% в 2010–2019 годах. Вторая по численности группа – неоплачиваемые семейные работники (20-22%). Следует отметить, что в 2019 году 77% этой группы составляли женщины. Доля занятых в домохозяйствах сократилась с 16% до 5%, что свидетельствует о коммерциализации экономической деятельности в целом. Доля работодателей за рассматриваемый период выросла с 1 до 3%.

Структура рынка труда способствует высокому уровню неформальности. Она создаёт условия для того, чтобы большинство людей в Кыргызстане работало в неформальном секторе. Общая доля занятых в нём работников в 2019 году достигла 71,8%. В городских районах степень неформальности ниже (64,3%), чем в сельских (76,1%). В целом мужчины больше вовлечены в неформальный сектор, чем женщины (77,2% против 63,2%). Это может объясняться как общим преобладанием мужчин на рынке труда, так и большей долей женщин, работающих в формальном секторе.

Работающие в неформальном секторе распределяются по видам занятости неравномерно. Более половины (51%) неформально занятых работают по найму у частных лиц. Четверть их – индивидуальные предприниматели, а еще 20% работают в крестьянских хозяйствах. Незначительные доли неофициальных работников имеются в формальном секторе (1%) и в частных домохозяйствах (3%).

В городских районах выше доля работающих по найму у частных лиц (63,4%), а остальные неформально занятые – это в основном индивидуальные предприниматели (32,6%). В сельских районах 28,6% неофициальных работников заняты в крестьянских хозяйствах, 20,6% – индивидуальные предприниматели, 45,3% работают по найму у частных лиц.

Доля неформально занятых среди наёмных работников и работающих не по найму примерно одинакова: 51,5% против 48,5%. Наёмных работников больше в городских районах (63,9%), чем в сельских (45,5%). Это объясняется прежде всего отсутствием крестьян-

ских хозяйств в городской местности.

Распределение неофициальных работников по секторам показывает ожидаемый результат. Лидер – сельское хозяйство с 25% всех неформально занятых. На втором и третьем местах – сфера торговли и услуг, и строительство (соответственно 21 и 15%). Другие важные сектора – обрабатывающая промышленность (12%), транспорт и логистика (10%), гостиницы и рестораны (9%).

Рынок труда в Кыргызстане имеет несколько важных особенностей, которые должны быть учтены заинтересованными лицами – разработчиками политики:

- Рынок труда растет сообразно росту населения страны (5,5% в 2010–2019 годах).
- За последнее десятилетие вырос увеличился средний возраст работающих. Доля более возрастных работников будет расти и в последующие десятилетия.
- Участие женщин на рынке труда невелико (38%). Эта тенденция может перемениться с уменьшением числа молодых работников на рынке труда. Различия между полами имеются и в других аспектах рынка труда: женщины преимущественно работают на формальном рынке занятости и выполняют неоплачиваемую работу в семье.
- Неформальная занятость на рынке труда в Кыргызстане преобладает: доля неофициальных работников – 71,8%.
- Основные категории работников, которые надо учитывать при анализе, – работающие по найму у частных лиц и индивидуальные предприниматели составляют 76% всего неформального рынка труда.
- Неформальная занятость сосредоточена в таких основных секторах, как торговля и услуги, строительство, обрабатывающая промышленность, транспорт и логистика.
- Источник неформальной занятости рабочей силы в Кыргызстане – малый и микробизнес, действующий на базе индивидуального предпринимательства. Он создаёт большую долю самозанятых со множеством рабочих мест в определённых секторах экономики. Он вносит значительный вклад в ВВП, создаёт большинство рабочих мест в стране, но вместе с тем обуславливает сильно фрагментированную структуру национальной экономики. Резервы роста экономики при экономической модели, основанной на микропредприятиях, уже использованы. Недавний кризис, вызванный пандемией COVID-19, показал большую хрупкость экономического роста в Кыргызстане и требует изменения парадигмы экономического развития в сторону уменьшения неформальной экономики в стране.

## 5

# ОБЗОР СЕКТОРОВ КЫРГЫЗСКОЙ ЭКОНОМИКИ С ВЫСОКОЙ СТЕПЕНЬЮ НЕФОРМАЛЬНОСТИ

## 5.1. СТРОИТЕЛЬСТВО

Строительство – один из растущих секторов экономики в стране: в 2015–2020 годах он производил 8,7% национального ВВП. Количество фирм, работающих в строительстве, за последние 15 лет выросло на 76%: с 581 в 2005 до 1025 в 2019 году. Однако в большинстве вновь созданных фирм число работающих составляет менее 50 работников на юридическое лицо. Доля таких строительных фирм выросла с 81% в 2005 до 92% в 2019 году. Ежегодный оборот строительных работ в 2015–2019 годах вырос с 0,8 до 1,2 млрд. долл. США, но в 2020 году, как и следовало ожидать, снова снизился до 0,8 млрд. долл. США.

Структура строительной отрасли в последние 5 лет оставалась стабильной. Основной объём работ в ней составляет новое строительство: в 2015–2019 его доля колебалась от 58 до 64%. На втором месте – ремонтные работы (доля от 33 до 41%). Доля прочих строительных работ незначительна (~1%). В Кыргызстане два основных центра строительства: Бишкек с окружающей его Чуйской областью на севере страны и Ош с Ошской областью – на юге. На долю этих двух регионов приходится 70-77% строительного сектора (НСК, 2021а).

По официальной статистике, объём нового строительства (домов и квартир) с 2005 по 2018 год более чем удвоился – с 539 до 1312 тыс. кв. метров. Число домов и квартир и их общая площадь также более

чем удвоились и в 2018 году достигли пика последних двух десятилетий: 12 613 единиц. В 2019 году объём строительства в стране начал уменьшаться, а в 2020 году спад в отрасли усугубила пандемия COVID-19: было построено 8225 домов и квартир (НСК, 2021а).

Занятость в секторе в 2019 году достигла 287 тыс. человек, или 12% всего рынка труда в стране (таблица 2). Почти все занятые в строительном секторе работают неофициально (91%). Основная часть неформальных работников – наёмные (90,9%). Остальные – в основном самозанятые (7,6%). Интересно, что 28,7% занятых в строительстве работают за пределами страны. Строительство – второй по значимости сектор (после гостиниц и ресторанов) с существенной долей работающих за рубежом. Этим, возможно, объясняется значительная доля работников из сельских районов. Большинство работников – мужчины (98,5%), поскольку работа требует большой физической силы.

## 5.2. ТОРГОВЛЯ И УСЛУГИ

Сектор торговли и услуг – самый большой сектор экономики в стране: в последние годы он обеспечивает 17,6% национального ВВП. Число работающих в нём хозяйствующих субъектов в 2015–2019 выросло на 12%, до более чем 120 тысяч. Это объясняется крайней фрагментированностью торговли в стране. В то же время число рынков всех типов постепенно

Таблица 2

**Структура занятости в строительной отрасли Кыргызстана в 2019 году, в тыс. человек и в %**

	Общее число работников сектора	В т.ч. работают неофициально
Общее число занятых в строительстве, тыс. человек	287,4	261,7
- за пределами страны, %	28,7%	
- в городах, %	31,6%	28,9%
- в сельской местности, %	68,5%	71,1%
- мужчин, %	98,5%	98,9%
- женщин, %	1,5%	1,1%

Источник: НСК

Таблица 3

**Структура занятости в секторе торговли и услуг Кыргызстана в 2019 году, в тыс. человек и в %**

	Общее число работников сектора	В т.ч. работают неофициально
Общее число занятых в секторе торговли и услуг, тыс. человек	395,2	367,5
- за пределами страны, %	17,5%	
- в городах, %	47,8%	47,9%
- в сельской местности, %	52,2%	52,1%
- мужчин, %	59,6%	59,3%
- женщин, %	40,4%	40,7%

Источник: НСК

уменьшается и составляет 350–360. В 2019 году на продовольственных, вещевых и смешанных рынках было продано 44% всех товаров. Доля рынков в секторе торговли сократилась с 50% в 2015 году, но пока они остаются значимым рыночным каналом для большинства населения. Розничные продажи через торговые предприятия со временем возрастали: за рассматриваемый период – с 50 до 56%. Розничная торговля ведётся в основном в городах (73% в 2019 году). Сельская розничная торговля выросла – с 22% в 2015 до 27% в 2019 году, но её объём по-прежнему невелик. Стоимость продаваемых в стране товаров в 2015–2019 годах возросла и достигла 8,5 млрд. долл. США, хотя в 2020 году ожидаемо уменьшилась до 6,8 млрд. долл. США под воздействием COVID-19 и политической нестабильности в стране (НСК, 2021b).

Розничная торговля формирует самую значительную долю сектора торговли и услуг: 51–53% в 2015–2019 годах, а доля оптовой торговли – 31–34%. Следующий по значимости вид деятельности – торговля нефтепродуктами (11–13%). Последнее место в секторе занимает торговля автомобилями, запасными частями и услугами по ремонту машин – 3% от объемов сектора. Главным центром сектора торговли и услуг является Бишкек (47,9%); 13,4% приходится на долю Чуйской области и 16,8% – на долю Оша и Ошской области. В данном секторе экономики 77–78% деятельности также сосредоточены в густонаселенных центрах севера и юга страны (НСК, 2021b).

Занятость в секторе в 2019 году достигла 395 тыс. человек, или 16% всего рынка труда в стране (таблица 3). Сектор торговли и услуг – второй по величине работодатель, после сельского хозяйства. Почти все работники торговли и сферы услуг (93%) заняты в неформальном секторе. Половина неофициальных работников – наёмные (51,9%). Большинство остальных – это самозанятые (45,7%). Доля работников, занятых в сфере торговли и услуг за пределами страны, достигла 17,5%. Почти половина работающих в секторе – городские жители (47,8%), остальные – из сельской местности. В секторе торговли и услуг заняты 20,1% городских наёмных работников. Доля мужчин в данном секторе – 59,6%. Для женщин данный сектор – второй по значению после сельского хозяйства: в торговле и сфере услуг заняты 17% всех работающих женщин.

### 5.3. ОБРАБАТЫВАЮЩАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Промышленное и перерабатывающее производство – один из растущих секторов в Кыргызстане. В 2020 году он достиг 17% и стал самым значительным сектором экономики с точки зрения вклада в ВВП. Рост связан со снижением вклада других секторов, прежде всего сектора торговли и услуг. В 2015–2019 годах насчитывалось 1150–1200 предприятий обрабатывающей промышленности. Большинство их (51% в

Таблица 4

**Структура занятости в обрабатывающей промышленности Кыргызстана в 2019 году, в тыс. человек и в %**

	Общее число работников сектора	В т.ч. работают неофициально
Общее число занятых в обрабатывающей промышленности, тыс. человек	289,3	215,2
- за пределами страны, %	8,3%	
- в городах, %	44,3%	46,1%
- в сельской местности, %	55,7%	53,9%
- мужчин, %	59,5%	55,7%
- женщин, %	40,5%	44,3%

Источник: НСК

Таблица 5

**Структура занятости в транспортном секторе Кыргызстана в 2019 году, в тыс. человек и в %**

	Общее число работников сектора	В т.ч. работают неофициально
Общее число занятых в транспортном секторе, тыс. человек	200	169,2
- за пределами страны, %	5,1%	
- в городах, %	42,2%	40,1%
- в сельской местности, %	57,8%	59,9%
- мужчин, %	96,1%	99,1%
- женщин, %	3,9%	0,9%

Источник: НСК

2019 году) производит изделия из резины и пластика и занимается переработкой продуктов питания. Оборот обрабатывающей промышленности со временем вырос: с 2015 по 2019 год он увеличился с 2,2 до 3,2 млрд. долл. США (НСК, 2021с).

Структура отрасли показывает источник такого стабильного роста: 58-65% всего промышленного производства приходится на долю металлов. В основном это добыча и аффинаж золота из месторождения Кумтор. Это подтверждается и региональным распределением обрабатывающей отрасли: от 65 до 73% промышленного производства приходится на долю Иссык-Кульской и Чуйской областей, где находятся горнорудные и аффинажные производства (НСК, 2021с)

Анализ занятости показывает, что в формальном секторе обрабатывающей промышленности больше всего работников занято в сфере текстильно-швейного производства – 46-47% в 2017–2019 годах. В остальных подсекторах обрабатывающей промышленности уровень формальной занятости колеблется от 12 до 20%. Большинство работников текстильной и швейной промышленности работают в Чуйской области и Бишкеке: в 2015–2019 годах их доля достигала 93–95% всех официально работающих в данном секторе. (НСК, 2021с).

Численность занятых в обрабатывающей промышленности в 2019 году достигла 289 тыс. человек, или 12% всего рынка труда (таблица 4). Большинство занятых в обрабатывающей промышленности работает на неформальном рынке труда (74%). Большинство неофициальных работников – наёмные (78,5%). Среди остальных большинство составляют самозанятые (16,4%). За пределами страны заняты лишь 8,3% работников данного сектора. Большинство в нём составляют сельские жители (55,7%), остальные – городские. Доля мужчин в этом секторе составляет 59,5%, остальные работники – женщины.

## 5.4. ТРАНСПОРТ И ЛОГИСТИКА

Транспортный сектор<sup>1</sup> в 2019–2020 производил 3–4% ВВП. Годовой оборот достигает примерно полумиллиарда долларов США, и тенденция роста сектора в 2015–2019 была положительной. В последние пять лет рост оборота сектора достиг 20%. Основную часть добавленной стоимости в секторе создаёт пассажирский транспорт: его доля выросла с 68% в 2015 до 72% в 2019 году (НСК, 2021е).

Анализ грузо- и пассажирооборота показывает, что большую часть услуг оказывает автомобильный транспорт. В обоих типах перевозок его доля составляет от 64 до 72% оборота. Второй по объёму перевозок вид транспорта – пассажирские авиаперевозки. Последнее место занимают грузовые перевозки по железной дороге.

Транспортные услуги оказываются в основном в Бишкеке. Общая доля столичных предприятий в обороте всей отрасли в 2015–2019 составляла 54–58%. В грузовом транспорте доля Бишкека достигла 59–63%, а в пассажирском – 54–57%. Второй по значению транспортный регион – окружающая столицу Чуйская область. Её доля достигла 10% в грузовом и 19–28% – в пассажирском транспорте (НСК, 2021е).

Численность занятых в транспортном секторе в 2019 году достигла 200 тыс. человек, или 8% всего рынка труда (таблица 5). 85% занятых в секторе работают неофициально. 81,7% неформальных работников – самозанятые. Среди остальных большинство составляют наёмные работники (17,7%). Доля людей, работающих в транспортном секторе за пределами страны, невелика (5,1%). Более 50% работников сектора – сельские жители (57,8%), остальные – городские. Доля мужчин в секторе достигает 96,1%, женщины представлены мало: их лишь 3,9%.

<sup>1</sup> Включает в себя транспортную деятельность и хранение грузов

## 6

# РАМКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

## 6.1. ОБЗОР НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Налоговая система в Кыргызстане начала развиваться со времени обретения страной независимости, но до сих пор находится в поиске оптимальной структуры и методов работы. Основные концепции и принципы налоговой системы не сформулированы в рамках государственной политики и часто корректируются по политико-экономическим причинам.

Можно выделить три основных вида налогов: налоги на внутреннее потребление (налог на добавленную стоимость, налог с продаж, акцизы, налоги с оборота), налоги на международную торговлю (налоги и пошлины на импортные товары и услуги) и налоги на доходы (налог на прибыль и налог на доход физических лиц). Прочие виды налогов менее значимы и определяются спецификой и повесткой дня каждой отдельной страны (МВФ, 1995).

Налоговую систему страны формируют национальные нормативно-правовые акты о налогообложении и подзаконные акты к ним (Кыргызская Республика, 2008). Компетентным органом, осуществляющим контроль за соблюдением налогового законодательства и за полной и своевременной уплатой налогов,

является Государственная налоговая служба при Правительстве Кыргызской Республики.

Хозяйствующие субъекты для целей налогообложения подразделяются на отечественные и зарубежные. Отечественные – это юридические лица, зарегистрированные и действующие по законам Кыргызской Республики, а зарубежные – это компании любого рода, зарегистрированные и действующие по законам иностранного государства или правилам международной организации. Поскольку основной предмет данного исследования – внутригосударственные деловые операции, порядок работы зарубежных юридических лиц останется за его рамками в той мере, в какой он отличается от установленного для отечественного бизнеса.

В рамках общего налогового режима уплачиваются налоги трёх типов: национальные и местные (в зависимости от бюджета-получателя), а также существуют специальные налоговые режимы (рис. 11). Некоторые налоги – налог на добавленную стоимость и акцизы – относятся к двум разным категориям в зависимости от источника производства (отечественного или иностранного). Однако они начисляются на основании конечного места потребления соответ-

Рисунок 4

### Классификация налогов в Кыргызстане

Национальные налоги	Местные налоги	Специальные налоговые режимы
Налог на прибыль .....(10%) Подоходный налог .....(10%) Налог на добавленную стоимость .....(12%) Акцизный налог Налог за пользование недрами Налог с продаж .....(6%)	Земельный налог .....(2,5-4,5 US\$/га/год) Налог на имущество	Патентный налог .....(6-50US\$/месяц) Налоговый контракт Упрощенная система налогообложения .....(3-6%) Особые экономические зоны

Источник: представлено автором

Таблица 6  
Динамика налоговых поступлений в Кыргызстане в 1995–2020

#		1995 год	2000 год	2005 год	2010 год	2015 год	2020 год
1	Доходы бюджета, всего	17%	15%	20,2%	26,3%	29,8%	25,4%
2	Налоговые поступления	15%	12%	16,2%	17,9%	19,7%	17,9%
А	Подходный налог	1,8%	1,2%	3,0%	2,0%	2,2%	2,0%
Б	Налог на прибыль	2,7%	0,9%	1,3%	0,8%	0,9%	0,8%
В	НДС с отечественного производства	4,6%	1,9%	1,3%	1,9%	2,1%	1,8%
Г	НДС с импорта	0,0%	2,7%	5,7%	4,7%	5,6%	4,8%
Д	Налог с продаж	1,0%	0,4%	0,6%	1,7%	1,7%	0,6%
Е	Акцизные налоги	1,9%	2,3%	1,1%	0,8%	1,8%	1,5%
Ж	Импортные пошлины	0,8%	0,4%	1,6%	2,0%	2,2%	2,9%
З	Отчисления в фонд чрезвычайных ситуаций	0,9%	0,9%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%
И	Налог на автомобили	0,5%	0,7%	0,5%	0,2%	0,2%	0,1%
К	Налог на деятельность рудника «Кумтор»	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	1,4%	1,6%
Л	Прочие налоги	0,9%	0,4%	0,1%	1,8%	1,5%	1,7%

Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (НСК)

ствующего товара или услуги (в обоих случаях это рынок Кыргызстана).

Национальные налоги и специальные налоговые режимы различаются по величине налогового бремени. Национальные налоги значительно выше предусмотренных специальными налоговыми режимами; последние введены с целью поддержать малые и микропредприятия с ежегодным оборотом не более 8 млн. сомов. Это, в частности, патентный режим, упрощенная система налогообложения и режим налоговых контрактов, а также особые режимы для конкретных секторов – текстильной отрасли и IT-кластера (Парка высоких технологий). Эффективная ставка налогообложения при этих режимах составляет от 1 до 6% объёма оборота предприятия. Национальное налоговое бремя, напротив, достигает 20–25% годового оборота. Таким образом, существуют два разных режима для формального сектора и для малых / микропредприятий. Описание, определения и налоговая база для налогов приведены в Приложении 1.

Анализ динамики налоговых поступлений показывает важность налогов как основного источника доходов бюджета: в 1995–2020 годах более 70% бюджетных доходов было получено за счёт налогов (таблица 6). Значение отдельных налогов со временем менялось. К примеру, в 1995–2005 годах сборы налога на прибыль составляли 2–3% к ВВП, а в последнее десятилетие – 0,8–0,9%. При этом сборы подоходного налога с физических лиц в 2005 году достигли пика (3% к ВВП), а позднее, в 2010–2020 годах, их доля снизилась до 2%. Сборы НДС с отечественного производства снизились с 4,6% в 1995 году примерно до 2% к ВВП в 2010–2020 годах. При этом доля НДС на импорт в последние два десятилетия колебалась от 4,4 до 5,7% к ВВП. Это ведущий налог, дающий в последнее

десятилетие 26–27% всех налоговых поступлений. Первоначально ставка НДС составляла 20%. Затем, в 2009 году, она была снижена до 12% (Кыргызская Республика, 2008). Как показывают данные, общие поступления от НДС со временем не сократились.

Динамика сборов налога с продаж нестабильна из-за постоянного изменения налогового законодательства. Акцизы имели важное значение в первое десятилетие переходного периода. Затем – в последние 20 лет – их доля сократилась до 1–1,5%. Сборы налога на автомобильные транспортные средства за рассматриваемый период значительно сократились. Налог с золотодобывающего предприятия «Кумтор» в последнее десятилетие был выделен в отдельную категорию и показал свою значимость как источник налоговых поступлений, поскольку предприятие является крупнейшим налогоплательщиком в Кыргызстане. Роль импортных пошлин как источника налоговых поступлений в последние 5 лет повысилась в связи со вступлением Кыргызстана в Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Основную часть этой суммы в кыргызский бюджет перевели органы ЕАЭС в счёт доли Кыргызской Республики в таможенных пошлинах, собранных со всех стран ЕАЭС. В 2020 году этот трансферт достиг 16,4 млрд. сомов, или 15% всех налоговых поступлений. Некоторые налоги за рассматриваемый период были отменены – как например, отчисления в фонд чрезвычайных ситуаций, взимаемые как процент от оборота предприятия. Основные налоги, необходимые для формирования ключевой части государственного бюджета, – это национальные налоги, взимаемые с потребления, международной торговли и доходов. Прочие налоги (местные налоги и специальные налоговые режимы) менее критичны для бюджета страны.

Рисунок 5

**Ставки социальных взносов в Кыргызской Республике**

<b>Юридические лица</b>	Работодатели ( 17,25% зарплаты ) Работники ( 10% зарплаты )
<b>Сельское хозяйство</b>	Крестьянские хозяйства = земельный налог (2,2-4,5\$/га/год)
<b>Специальные налоговые режимы</b>	Упрощенный налоговый режим, патенты, налоговый контракт – 10%, 6%, 3% средней месячной зарплаты

Источник: выдержки из законодательства

## 6.2. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Система социальной защиты состоит из поступлений в фонд социальной защиты (социальных налогов) и социальных расходов. Законодательство о социальном страховании образует правовые рамки для деятельности хозяйствующих субъектов в стране. Главные законодательные документы, регулирующие систему социальной защиты, перечислены в Приложении 2.

К числу плательщиков взносов на социальное страхование относятся юридические лица, независимо от их структуры и формы собственности, и их самостоятельные подразделения (филиалы и представительства), крестьянские (фермерские) хозяйства и физические лица. Плательщики направляют все платежи по взносам на социальное страхование в Социальный фонд Кыргызской Республики. Распределением расходов по социальному страхованию ведают Социальный фонд и Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики<sup>2</sup>.

Ставки социальных платежей (режимы уплаты социальных взносов) в Социальный фонд Кыргызской Республики показаны на рис. 12. Необходимо заметить одну важную особенность. Режим взимания социальных взносов различается для зарегистрирован-

ных юридических лиц, фермеров, предприятий текстильной и швейной промышленности и для тех, кто пользуется специальными налоговыми режимами: патентами, упрощенным налоговым режимом и налоговым контрактом. Это означает, что хозяйствующие субъекты, работающие в одном секторе экономики, могут иметь разные режимы социального налогообложения.

К примеру, работник крупного предприятия облагается единым социальным налогом в размере 27,25% (17,25%+10%) начисленной зарплаты. Однако если этот работник регистрируется в качестве индивидуального предпринимателя и будет работать по патенту, то будет отчислять на социальное страхование 10% средней зарплаты по региону, где он работает, независимо от своего фактического дохода. Такая разница в налогообложении и начислении социальных взносов, с наличием специальных налоговых режимов, создаёт льготный налоговый режим для малых предпринимателей. Она облегчает налоговое бремя и упрощает формальности для индивидуальных предпринимателей, семейного бизнеса и подсекторов с благоприятными налоговыми режимами, таких например как швейная промышленность, ресторанный бизнес и IT-кластеры. С другой стороны, она может оставлять место для коррупции из-за действующих лимитов оборота и других порогов, и может привести к теневой (незарегистрированной) деятельности.

<sup>2</sup> В настоящее время Министерство труда и социальной защиты находится в процессе реорганизации и объединения с Министерством здравоохранения.

Таблица 7

**Динамика и структура поступлений в Социальный фонд Кыргызстана в 1995–2019 годах, % ВВП**

	1995 год	2000 год	2005 год	2010 год	2015 год	2019 год
Поступления в Социальный фонд	8,1%	5,2%	6,4%	10,1%	9,7%	9,0%
- Взносы на социальное страхование	6,9%	4,4%	4,9%	5,5%	5,6%	5,4%
- Трансферты из госбюджета	1,2%	0,6%	1,0%	2,5%	3,8%	3,5%
- Прочие поступления	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%

Источник: НСК

Прямым следствием неравномерного налогового бремени может стать снижение потоков инвестиций (внутренних и иностранных) в основные сектора национальной экономики, где требуется развивать промышленное производство. Экономическое развитие в Кыргызстане при существующем налоговом режиме не способно опереться на эффект масштаба производства нигде, кроме некоторых секторов (поддерживаемые государством инфраструктурные проекты и горнорудный сектор) и секторов с благоприятными налоговыми режимами.

Взносы на социальное страхование, собираемые Социальным фондом, образуют основной бюджет социальных выплат, расходуемый через Социальный фонд. Однако собираемые социальные взносы не покрывают всех нужд системы социального страхования. Разрыв между сборами взносов и требуемыми расходами приходится возмещать из государственного бюджета (таблица 7).

Следует отметить, что доля социальных выплат из Социального фонда, покрываемых из государственного бюджета, со временем растёт. В 1995 году она составляла 15% всех доходов Социального фонда, в 2010 году достигла 25%, а в последние 5 лет стабилизировалась на уровне 39%. Растущий вклад госбюджета показывает, что доходы Социального фонда, за счёт которых производится большая часть социальных выплат в стране, не являются устойчивыми. Собираемых взносов на социальное страхование недостаточно, и весь подход нуждается в пересмотре и переходе на более устойчивую модель с учётом гуманитарного кризиса, вызванного последствиями пандемии COVID-19 в 2020 году.

Общая сумма социальных выплат, распределяемых через Социальный фонд, показывает тенденцию к росту: в последнее десятилетие эта сумма составляет 9-10% к ВВП. Если общее налоговое бремя (все собираемые налоги и взносы на социальное страхование) представить как часть ВВП, то оно окажется высоким – 35-38% ВВП – что сравнимо со средними показателями по странам ОЭСР, и гораздо выше, чем в большинстве развивающихся стран.

## 7

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ОБСУЖДЕНИЕ ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ

Анализ развития неформальной экономики в Кыргызстане позволяет сделать ряд важных выводов. Неформальная экономика – сложившееся экономическое явление в Кыргызстане. Она образует значительную долю национальной экономики: по многочисленным оценкам, в разное время – от 17 до 50% (таблица 1). Различия в цифрах обусловлены разными методами оценки и различным состоянием экономики на момент анализа.

Официальные оценки величины неформальной экономики в последние годы составляют 23–25% к ВВП. Неформальная экономика присутствует главным образом в сфере торговли и услуг (16%) и значительна в других секторах, таких как строительство, транспорт и обрабатывающая промышленность.

Рынок труда в Кыргызстане растёт за счёт развития микропредприятий и самозанятости. Таким образом, формальная занятость в стране не увеличивается. Средний возраст работающих за последнее десятилетие увеличился. В будущем старение занятых людей в стране усилится. На рынке труда преобладают мужчины (62%), что свидетельствует о недостаточном доступе женщин к рабочим местам. Доля неформального рынка труда крайне высока (71,8% всех рабочих мест в стране).

Структура рынка труда (малые и микропредприятия, работающие на основе индивидуального предпринимательства) диктует высокий уровень самозанятости и микробизнеса. Сектор микропредприятий и МСП вносит вклад в национальную экономику и создаёт маломасштабную, сильно фрагментированную структуру национальной экономики. Такая экономическая модель ведёт в основном к росту сектора услуг, в то время как сектора, где требуются крупные инвестиции, экономия на масштабах производства и верховенство права, развиваются недостаточно. Необходимо новая модель экономического развития, которая ускорила бы экономический рост и сократила бы объём неформальной экономики в стране.

Анализ отдельных секторов с большой долей неформальной экономики показывает ряд важнейших моментов:

- Сектор услуг (торговля и услуги) показывает самый высокий уровень неформальности на рынке труда – 93%; далее идут строительство (91%), обрабатывающая промышленность (78,5%), транспорт и логистика (85%).
- Основная экономическая деятельность (за исключением горнорудного сектора) ведётся в Бишкеке и Оше с окружающими их пригородными территориями. Два городских кластера создают значительную часть добавленной стоимости для страны, но с большой долей неформальной деятельности.
- Отраслевая структура рынка труда различна для людей разного пола: в строительстве, на транспорте и в логистике преобладают мужчины, а женщины шире представлены в торговле и сфере услуг, а также в некоторых подотраслях обрабатывающей промышленности, например в текстильной промышленности.

Системы налогов и социального страхования демонстрируют, что, работая в особых налоговых режимах, можно получить выгоду от сниженных налогов и платежей по социальному страхованию в сравнении с формальным сектором. Разница в налогообложении позволяет малым хозяйствующим субъектам и группам квази-микропредприятий<sup>3</sup> официально платить меньше налогов, нежели формальным хозяйствующим субъектам. Такой режим сильно искажает экономическую деятельность в стране и создаёт стимулы к неформальному поведению на рынке труда.

Теоретически возможно сформулировать несколько вариантов политики по смягчению проблемы неформальной экономики (Schneider, 2013):

- оставить всё как есть, ничего не делать;
- искоренять неформальную экономику;
- узаконить неформальную деятельность.

Вариант «ничего не делать» существует, поскольку

<sup>3</sup> Примером служит ситуация с одной центральной компанией, которая поручает основной объём работ сторонним исполнителям – индивидуальным предпринимателям или самозанятым держателям патентов.

любое изменение политики потребует дополнительных расходов и инвестиций и потенциально может вызвать спад экономической деятельности. Среди аргументов за сохранение статус-кво – необходимость работы для микропредпринимателей и то, что всякое налогообложение может привести к падению доходов населения. Кроме того, хозяйствующим субъектам выгодны низкий порог для запуска бизнеса, большая гибкость производственных процессов и малые операционные затраты.

Однако на кыргызском рынке труда сохранение статус-кво имеет глубокие негативные последствия. Среди них – отсутствие защиты трудовых прав; слабые стимулы к росту квалификации работников; затруднённый доступ к новым технологиям; проблемы с достижением стандартов качества; сдерживание инвестиций и роста бизнеса в связи с неравными налоговыми режимами для малого бизнеса в сравнении со средними и крупными хозяйствующими субъектами (Могилевский, 2020).

Сохранение нынешнего положения приводит к социальной несправедливости в стране. На рынке труда имеются две отдельные группы работников:

1. меньшинство официально трудоустроенных работников (около 30%), чьи трудовые права защищены; и
2. большинство трудящихся (более 70%), которые работают неофициально и не могут отстаивать свои основные трудовые права.

Неофициальные работники не могут потребовать лучших и более безопасных условий труда. Они не имеют права на отпуск. Работники без договора обычно не могут получить компенсацию в случае болезни или производственной травмы. Как отмечается в Резолюции МОТ (Международной организации труда) о достойном труде и неформальной экономике (МОТ, 2002), предоставление достойной работы невозможно без снижения доли людей, занятых на неформальных рабочих местах. Социальная справедливость и устойчивое развитие тесно связаны с ликвидацией неформального уклада в экономике.

Другое следствие пребывания на неформальном рынке – отсутствие социального обеспечения после выхода на пенсию. Люди, которые не платят в Социальный фонд, получают лишь минимальную пенсию. В долгосрочной перспективе сохранение нынешней пенсионной системы приведёт к критическому падению размера пенсий в стране. Структура рынка труда уже показывает тенденцию к старению работников (рис. 3). В будущем из-за низких пенсий вероятен рост доли пенсионеров, которым придется продолжать работу, чтобы выжить.

Ключевым аргументом против сохранения нынеш-

них режимов налогообложения и социального страхования является подрыв принципа равенства налогоплательщиков. Он означает, что налогообложение должно распределяться между налогоплательщиками справедливо, т.е. «налогоплательщики, зарабатывающие одинаковую сумму дохода или капитала, должны облагаться налогами одинаково» (IBFD, 2019). Анализ систем налогообложения и социального страхования показывает, что нынешний план налогообложения выгоден малому бизнесу. Это была хорошая стратегия начале 2000-х, в период массовой бедности, когда она вводилась; но на нынешнем этапе развития она имеет больше отрицательных последствий, чем положительных, ограничивая развитие промышленных секторов, предотвращая приток инвестиций в формальный сектор и приводит к бесправию работников.

Таким образом, искоренение неформальной экономики – одно из наиболее желательных направлений налоговой реформы. Это приведёт к росту налоговых поступлений, более полному осуществлению законов и лучшему регулированию трудовых отношений – в том, что касается норм безопасности работников, выплат по болезни, защиты рабочей силы в случае её высвобождения.

Устойчивое развитие Кыргызской Республики неизбежно связано с сокращением доли неформальной экономики. Для этого потребуются широкий круг мер в поддержку обеих сторон процесса – как бизнеса, так и рабочей силы. Роль кыргызского государства в процессе легитимизации национальной экономики ради достижения устойчивого развития предполагает несколько шагов:

- разработку всесторонней аналитической системы для ликвидации неформальной экономики;
- определение ряда возможных мер по расширению налоговой базы и собираемости платежей по социальному страхованию;
- определение мер, поощряющих легитимизацию неформальной экономики, таких как снижение налоговых ставок, целевые налоговые каникулы, и других стимулирующих мер;
- необходимы практические дискуссии о государственной политике, в которых должны участвовать представители деловых и научных кругов, профсоюзов и организаций гражданского общества.

Лица, формирующие государственную политику, должны учитывать следующие важнейшие вопросы: необходимо провести анализ издержек и выгод, чтобы детально разработать мероприятия по сокращению неформальной экономики. В противном случае выгоды продвигаемой политики могут оказаться меньше издержек и для государственных органов, и для общественного благосостояния. Примером по-

тенциальных издержек может стать подрыв развития предпринимательства, обеспечивающего устойчивый экономический рост. Поэтому все программы по сокращению неформальной экономики должны сопровождаться соответствующей аналитикой, дискуссиями и консультациями о политике, что позволит разработать лучшую политику, плодотворную для всех заинтересованных лиц. Оптимальная стратегия должна включать меры, которые компенсируют рост налогового давления. К примеру, расширение облагаемой базы в ходе налоговой реформы должно компенсироваться снижением налоговых ставок для сектора формального бизнеса. Сокращение деятельности в рамках специальных налоговых режимов будет компенсировано ростом добавленной стоимости и занятости в формальном секторе.

Узаконивание неформальной экономики – вариант стратегии по адаптации политики к условиям конкретной страны. Здесь существуют два подхода: метод «кнута» и метод «пряника» (Schneider, 2013).

Метод «кнута» предполагает улучшенные методы выявления, усиление штрафных санкций и угроз арестом. Улучшенные методы выявления предполагают улучшение анализа и сопоставления данных, совместную работу различных государственных органов и частных заинтересованных лиц. Второе направление метода «кнута» – усиление штрафных санкций для бизнеса и населения, информирование их о новых санкциях и о конечной цели, каковой является сокращение неформальной экономики.

Метод «пряника» призван, во-первых, уменьшить сложности для нового бизнеса: упростить требования к соблюдению нормативных актов, создать налоговые стимулы, поддержать развитие микробизнеса через обучение и консультирование. Второй компонент метода «пряника» – это меры, поощряющие легализацию бизнеса, работающего в неформальной экономике. Можно разработать прямые и косвенные налоговые режимы для секторов с высокой степенью неформальности (как это сделано для текстильной промышленности или IT-кластеров), добровольный порядок раскрытия информации, а также амнистию. И, наконец, можно поддержать бизнесы, работающие в формальной экономике поощряя официальную работу, развивая справедливое налогообложение и взаимный контроль за коллегами по бизнесу, просвещение бизнесменов и упрощение формальностей при обращении в суд.

В нынешней ситуации значительная часть экономики работает неофициально. Это серьезно подрывает устойчивость экономического роста в стране. Поэтому сохранение нынешних систем налогообложения и социального страхования тормозит дальнейшее развитие Кыргызстана, создавая застой в экономике и ухудшая развитие человеческого потенциала.

## ЛИТЕРАТУРА

- Абди, У. И Медина, Л.** (2013) Measuring the Informal Economy in the Caucasus and Central Asia, IMF Working Paper Series WP/13/137. Бишкек. Кыргызстан
- Фейге, Е.** (2016) Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the “Shadow Economy”? Journal of Tax Administration, 2016, Vol. 2 No. 1.
- Фейге, Е. И Урбан, И.** (2008) Measuring Underground (Unobserved, Non-Observed, Unrecorded) Economies in Transition Countries: Can We Trust GDP? William Davidson Institute Working Paper # 913
- Ласко, М.** (2000) Hidden Economy - an Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989-95. Economics of Transition 8(1):117-149
- Медина, Л. И Шнейдер, Ф.** (2017) Shadow Economies around the World: New Results for 158 Countries over 1991–2015, CESifo Working Paper No. 6430
- Шнейдер, Ф.** (2012) The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know? IZA Discussion Paper No. 6423
- Шнейдер, Ф. и Вильямс, К.** (2013) The shadow economy, The Institute of Economic Affairs, London
- SIAR** (2020) Shadow Economy Index in Kyrgyzstan. Bishkek. Kyrgyzstan
- ЕЭКООН** (2008) Ненаблюдаемая экономика в национальных счетах Кыргызская Республика (2008) Налоговый кодекс Кыргызской Республики № 230 от 17 октября 2008 года
- МВФ** (1995) Руководство по налоговой политике. – Вашингтон: МВФ, 1995.
- Могилевский, Р.** Рынок труда и технологическое развитие в Центральной Азии // Доклад Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии (УЦА). – 2020. – № 58. – С. 1-45.
- МОТ** (2002). Резолюция о достойном труде и неформальной экономике (Генеральная конференция Международной организации труда, собравшаяся на свою 90-ю сессию, 2002 год). Женева: МОТ. <https://www.ilo.org/public/russian/standards/reim/gb/docs/gb285/pdf/gb-7-2.pdf>
- МОТ** (2020). Неформальная экономика (Ресурсная платформа «Достойный труд в целях обеспечения устойчивого развития» (DW4SD)). Просмотрено 30 мая 2021 года по адресу: <https://www.ilo.org/moscow/dw4sd/lang--ru/index.htm>.
- НСК** (2020a) Потребительский рынок Кыргызской Республики 2015–2019. Бишкек. Кыргызстан.
- НСК** (2020b) Занятость и безработица. Итоги интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы в 2019 г. Бишкек. Кыргызстан
- НСК** (2020d) Национальные счета Кыргызской Республики 2014–2018. Бишкек. Кыргызстан
- НСК** (2021a) Показатели строительства. Динамические таблицы. Бишкек. Кыргызстан
- НСК** (2021b) Показатели торговли и услуг населению. Динамические таблицы. Бишкек. Кыргызстан
- НСК** (2021c) Показатели промышленности. Динамические таблицы.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОСНОВНЫЕ НАЛОГИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОПИСАНИЕ

### Налог на прибыль

Налог на прибыль уплачивают компании, индивидуальные и другие предприниматели и юридические лица, получающие доход из источников в Кыргызской Республике. Предмет налогообложения – доход, получаемый владельцами предприятий любого рода от их деятельности. Налоговая база рассчитывается как положительная разница между совокупным годовым доходом налогоплательщика и его расходами за налоговый период, подлежащими вычету согласно налоговому законодательству.

Совокупный годовой доход включает в себя все выявленные виды дохода, например выручку от продажи товаров, работ или услуг и все виды доходов, выгоду, дивиденды и роялти, субсидии и компенсации. Расходы, подлежащие полному или частичному вычету из совокупного годового дохода, – это все статьи расходов: кредиты и займы, амортизационные расходы, расходы по социальному страхованию, убытки, расходы на НИОКР, обучение и командировки персонала, благотворительность (в ограниченных размерах) и другие документированные расходы, связанные с извлечением дохода. Налоговое законодательство содержит перечень расходов, не подлежащих вычету из совокупного годового дохода: это, в частности, налоговые санкции и пени в пользу государства, капитальные затраты, национальные налоги, естественная убыль и другие недокументированные доходы. Ставка налога на прибыль составляет 10%. Для особых видов деятельности (добыча, аффинаж и продажа золота, кредитные союзы, благотворительные организации, сельскохозяйственные производители) ставка ниже.

### Подходный налог

Плательщиками подходного дохода являются граждане страны и иностранные граждане (резиденты и нерезиденты), получающие доход в Кыргызской Республике. Предмет налогообложения – экономическая деятельность, кроме бизнеса, приводящая к получению дохода в стране. Налоговая база – доход, рассчитываемый как разница между совокупным годовым доходом налогоплательщика и расходами, вычитаемыми согласно кыргызскому налоговому законодательству. Ставка подходного налога составляет 10%.

### Налог на добавленную стоимость

Налог на добавленную стоимость (НДС) собирается и перечисляется правительству со стоимости облагаемых НДС товаров на территории Кыргызской Республики, включая налогооблагаемые товары, импортируемые в Кыргызскую Республику. Плательщиками НДС являются налогооблагаемые юридические лица, а также юридические лица, которые осуществляют налогооблагаемые импортные операции. По кыргызскому налоговому законодательству юридическое лицо подлежит налогообложению, если зарегистрировано или должно быть зарегистрировано для взимания НДС. Хозяйствующий субъект должен зарегистрироваться как плательщик НДС, если в течение 12 месяцев подряд или меньшего срока производил налогооблагаемые поставки товаров, работ или услуг на территории Кыргызской Республики на сумму свыше 8 млн. сомов (около 94,1 тыс. долл. США по курсу от 31 декабря 2020 года). Юридические лица, не обязанные регистрироваться как плательщики НДС, могут сделать это добровольно. Предметом обложения НДС являются налогооблагаемые поставки товаров и услуг и налогооблагаемый импорт. Налоговая база – стоимость налогооблагаемых поставок и налогооблагаемого импорта.

С налогооблагаемых поставок взимается НДС по ставке 12%, если на них не распространяется нулевая налоговая ставка. Нулевая ставка НДС установлена для экспорта товаров, кроме сплавов золота и серебра и рафинированных золота и серебра; международных перевозок пассажиров, багажа и грузов, кроме железнодорожных; транзитных авиарейсов и смежных услуг по предоставлению

бортового питания при международных перевозках, кроме железнодорожных; услуг по поставке электроэнергии на насосные станции, подающие воду для орошения полей и питьевую воду – населению.

Налогом не облагаются освобожденные поставки и поставки, на которые НДС не распространяется: предоставление земли, кроме выделения торговых и парковочных площадей; предоставление жилых зданий и помещений, кроме сдачи в аренду помещений гостиничного типа, пансионатов, здравниц для отдыха и лечения; поставки агропроизводителями, в том числе кооперативами, своей сельскохозяйственной продукции; поставки некоторых видов переработанной сельскохозяйственной продукции; услуги центров снабжения и механизации в сельском хозяйстве; поставки кормов для птицеводства и рыбоводства; коммунальные услуги; поставки в лизинг, поставки некоторых лекарств и медикаментов; финансовые и образовательные услуги, услуги железнодорожного транспорта, страховые услуги, услуги пенсионных фондов, некоммерческая деятельность и некоторые другие виды поставок и услуг.

### Акцизный налог

Плательщиками акцизного налога являются субъекты, производящие подакцизные товары, в том числе на давальческой основе, в Кыргызской Республике и ввозящие в Кыргызскую Республику подакцизные товары, такие как этиловый спирт, солодовое пиво и прочие алкогольные напитки, смеси алкогольных и безалкогольных напитков, табачные и прочие содержащие табак изделия, ювелирные и другие изделия, части которых изготовлены из драгоценных металлов или покрыты ими; нефть и нефтепродукты. Предметом налогообложения является производство или импорт в Кыргызскую Республику подакцизного товара. Налоговой базой является физический объем подакцизного товара, его продажная цена без учёта НДС, налога с продаж и акцизного налога; таможенная стоимость подакцизного товара, определяемая согласно Налоговому кодексу Кыргызской Республики; рыночная цена товара без включения НДС, налога с продаж и акцизного налога – при передаче товаропроизводителем подакцизного товара в качестве натуральной оплаты или подарка, а также при передаче заложенных товаров в собственность залогодержателя или при операции мены. Ставки акцизного налога утверждены в Налоговом кодексе Кыргызской Республики.

### Налог с продаж

Налог с продаж уплачивают отечественные организации, зарубежные организации, работающие через постоянное учреждение в Кыргызской Республике, и индивидуальные предприниматели. Предметы налогообложения – продажа товаров, выполнение работ, оказание услуг. Налоговая база включает в себя выручку от продажи товаров, работы или услуг без учёта НДС и налога с продаж.

Для разных видов деятельности определены нижеперечисленные ставки налога с продаж.

С продажи товаров, работ или услуг плательщиками НДС и с продажи товаров или услуг, освобождённых от НДС:

- 1% – для торговой деятельности и промышленной переработки сельскохозяйственной продукции;
- 2% – для прочей деятельности, кроме торговли и промышленной переработки сельскохозяйственной продукции;
- 5% – для деятельности в сфере сотовой связи.

С продажи товаров, работ или услуг субъектами, не являющимися плательщиками НДС, если такая продажа товаров, работ или услуг не освобождена от НДС:

- 2% – для торговой деятельности;
- 3% – для неторговой деятельности.

### Налоги за пользование недрами

Налоги за пользование недрами представляют собой бонусы и роялти. Бонусы – это разовые платежи за право заниматься разведкой и добычей полезных ископаемых. Плательщиками бонусов являются отечественные организации, зарубежные организации, работающие через постоянное учреждение в Кыргызской Республике, или индивидуальные предприниматели с правами недропользования. Налоговой базой является количество геологических запасов и прогнозных ресурсов, учтенных Государственным кадастром месторождений и проявлений полезных ископаемых Кыргызской Республики, и глубина бурения гидрогеологических скважин. Бонус уплачивается также при изменении состава акционеров и их долей – по ставке в 10% или более, пропорционально изменению доли собственности, за исключением долей собственности в компаниях, прошедших листинг на фондовой бирже. Кыргызское правительство устанавливает ставки бонусов и порядок их расчета для всех видов полезных ископаемых. По месторождениям полезных ископаемых, выставляемым на конкурс, правительство устанавливает ставку бонуса отдельно на каждое месторождение.

Роялти – это текущие платежи за право вести добычу полезных ископаемых и отбор (извлечение) подземных вод. Плательщиками роялти являются отечественные организации, зарубежные организации, работающие через постоянное учреждение в Кыргызской Республике, и индивидуальные предприниматели, занимающиеся добычей полезных ископаемых, отбором (извлечением из недр) подземных вод, попутным извлечением нефти и газа в процессе опытных испытаний при поиске и разведке месторождений углеводородов, а также разовой добычей полезных ископаемых в целях опытно-промышленных испытаний и/или предотвращения или ликвидации чрезвычайных ситуаций. Налоговой базой являются выручка без учёта НДС и налога с продаж, полученная от реализации полезных ископаемых или продуктов их переработки; объём реализованной продукции в натуральном выражении; объём отбираемой воды из недр (по водомеру). Ставки роялти указаны в Налоговом кодексе в процентах от выручки или в виде сумм в национальной валюте на единицу объёма в зависимости от вида добываемых полезных ископаемых и величины их запасов.

### Земельный налог

Плательщиками земельного налога являются субъекты, признаваемые собственниками земель или землепользователями, чьё право землепользования удостоверено стандартными правоустанавливающими документами, и фактические владельцы и пользователи земельных участков. Предметы налогообложения – право собственности и временное владение и пользование правом на сельскохозяйственные угодья и участки, облагаемые земельным налогом. Налоговой базой служит площадь земельного участка. Базовые ставки земельного налога указаны в Налоговом кодексе и зависят от местонахождения и назначения земельных участков. Земельный налог исчисляется по формуле, приведенной в Налоговом кодексе для каждого типа земель (сельскохозяйственные угодья, земли населенных пунктов и несельскохозяйственные земли, сады и огороды), с умножением площади участка на базовую ставку для него и на применимые коэффициенты.

### Налог на имущество

Налог на имущество уплачивают юридические и физические лица, имеющие в собственности налогооблагаемое имущество, такое как жилые помещения, пансионаты, дома отдыха, санаторно-курортные учреждения; производственные, административные, промышленные и иные здания и сооружения, используемые в личных и предпринимательских целях; временные сооружения из металла и других материалов, используемые для предпринимательской деятельности, а также средства транспорта. Предметы налогообложения – права собственности и оперативного управления в отношении налогооблагаемого имущества. Налоговой базой служат налоговая стоимость имущества и мощность двигателя либо стоимость транспортного средства. Ставки налога на имущество составляют: с личного имущества – 0,35%, с имущества для предпринимательской деятельности –

0,8%. Налог на транспортные средства рассчитывается по особым ставкам от мощности двигателя или в размере 0,5% стоимости.

### Специальные налоговые режимы

Помимо общего режима, кыргызское налоговое законодательство устанавливает специальные налоговые режимы для определённых категорий налогоплательщиков. Это упрощённый режим налогообложения с единым налогом, налоговые режимы на основе обязательных или добровольно приобретаемых патентов либо контрактов, налоговый режим свободной экономической зоны, налоговый режим для специальных средств и парка высоких технологий.

При упрощённом налоговом режиме с единым налогом малые и средние предприятия могут уплачивать с облагаемого дохода единый налог вместо налога на прибыль и налога с продаж. Единый налог взимается по следующим ставкам: для производства, переработки сельскохозяйственной продукции и торговли ею – 4%, а для других видов деятельности – 6% выручки. Если налогоплательщик занимается разными видами деятельности, то единый налог исчисляется и уплачивается отдельно по ставкам, установленным для этих видов деятельности. Упрощённый налоговый режим доступен факультативно для всех хозяйствующих субъектов, кроме плательщиков НДС, акцизного налога или налога по патенту, инвестиционных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также субъектов, оказывающих финансовые, страховые услуги и услуги общественного питания.

Налоговый режим на основе обязательных патентов применяется взамен подоходного налога, НДС с облагаемых им товаров и налога с продаж только к поставщикам следующих услуг: банных (за исключением муниципальных бань), организации игры в бильярд, обмена валюты, дискотек, круглосуточных автостоянок, ломбардов, парикмахерских и салонов красоты, частной стоматологии, щитовой рекламы, букмекерских салонов и тотализатора. Ставки налогов по обязательным патентам устанавливает Государственная налоговая служба.

Налоговый режим на основе добровольных патентов применяется взамен налога на прибыль и налога с продаж только к физическим лицам, не являющимся плательщиками НДС, и лишь в отношении деятельности, определённой Правительством Кыргызстана. Правительство также определяет ставку налогов по добровольным патентам.

Контрактный налоговый режим применяется к организациям и индивидуальным предпринимателям, занимающимся бизнесом. При этом налоговым режимом налогоплательщик и компетентный налоговый орган исполняют контракт, который устанавливает фиксированные суммы налога на прибыль, налога с продаж и НДС, ожидаемые к уплате налогоплательщиком в следующем календарном году. Режим налоговых контрактов не применяется к плательщикам налога по обязательным патентам, поставщикам кредитно-финансовых и страховых услуг, инвестиционным и пенсионным фондам, профессиональным участникам рынка ценных бумаг; субъектам имеющим налоговую задолженность; плательщикам налога за недропользование, акцизного налога; к субъектам, ведущим бизнес менее трёх лет, а к предприятиям общественного питания – если они работают менее трёх месяцев.

Налоговый режим свободной экономической зоны применяется только к резидентам свободных экономических зон Кыргызской Республики, занимающимся в этих зонах производством товаров (работ, услуг), кроме подакцизных. Резидентами свободных экономических зон могут быть только организации, зарегистрированные в Генеральной дирекции свободных экономических зон. Резиденты свободных экономических зон освобождаются от всех налогов, кроме подоходного и других налогов, удерживаемых и уплачиваемых у источника дохода с деятельности, осуществляемой ими в свободных экономических зонах. Для получения указанных налоговых льгот резиденты свободных экономических зон уплачивают до 2% выручки в Генеральную дирекцию свободных экономических зон. Применительно к деятельности на остальной территории Кыргызской Республики и за рубежом для резидентов свободных экономических зон действует общий налоговый режим.

Налоговый режим парка высоких технологий применяется только к резидентам парков высоких технологий, занимающимся бизнесом или международной торговлей, при соблюдении ими требований кыргызского законодательства о парках высоких технологий. Резиденты парка высоких технологий освобождаются от налога на прибыль, НДС и налога с продаж на срок, установленный кыргызским законодательством о парках высоких технологий, а работники резидентов парка уплачивают подоходный налог по сниженной ставке в 5%.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОСНОВНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ

Таблица 2.1

### Законодательство Кыргызстана о социальной защите

#	Законодательный акт	Тип закона
1.	Закон Кыргызской Республики № 103 «О Социальном фонде Кыргызской Республики» от 2 августа 2004 г.	Социальные расходы
2.	Закон Кыргызской Республики № 1194-XII «О пенсионном обеспечении военнослужащих» от 7 мая 1993 г.	Социальные расходы
3.	Закон № 318 «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 29 декабря 2009 г.	Социальные расходы
4.	Закон № 214 «О содействии занятости населения» от 3 августа 2015 г.	Социальные расходы
5.	Положение о порядке назначения, выплаты и размере ритуального пособия (на погребение), утверждено Постановлением Правительства № 308 от 4 июня 2014 г.	Социальные расходы
6.	Постановление Правительства № 795 «О выплате ежемесячных денежных компенсаций взамен льгот» от 22 декабря 2009 г.	Социальные расходы
7.	Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 г.	Социальные расходы
8.	Закон № 111 «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 19 декабря 2001 г.	Социальные расходы
9.	Закон № 8 «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 24 января 2004 года	Социальный налог
10.	Постановление Правительства № 278 «Об утверждении Инструкции о порядке начисления и уплаты страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 22 мая 2013 г.	Социальный налог

Источник: Министерство юстиции Кыргызской Республики

## ОБ АВТОРЕ

**Д-р Канат Тилекеев** с 2012 года является старшим научным сотрудником Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии. Он участвовал во многих исследовательских проектах Всемирного банка, ЮСАИД, ФАО, Германского агентства по международному сотрудничеству, работал с другими международными организациями и исследовательскими организациями по проблемам развития сельского хозяйства, бедности, развития МСБ, продовольственной безопасности и питания, рынка труда, оценки воздействия политики. В 2012 году он получил степень доктора экономических наук в Гиссенском университете (Германия). Ранее работал в частном секторе и над проектами развития в сферах налоговой реформы, развития сельских районов и продовольственного сектора.

## ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ:

Фонд им. Фридриха Эберта  
Представительство фонда имени Фридриха Эберта в Кыргызской Республике [Friedrich-Ebert-Stiftung in der Kirgisischen Republik]  
ул. Раззакова, 33/1 кв.2  
Бишкек, 720040  
Кыргызстан

Ответственный редактор:  
Александр Розенплэнтер [Alexander Rosenplänter],  
региональный директор в Кыргызской Республике и Республике Таджикистан

Тел: +996 312 663077, 620016  
[info.bishkek@fes.kg](mailto:info.bishkek@fes.kg)  
[www.fes-centralasia.org](http://www.fes-centralasia.org)

Коммерческое использование всех публикаций Фонда им. Фридриха Эберта (ФФЭ) не разрешается без письменного согласия ФФЭ.

УДК 316.3/.4  
ББК 60.55  
А 58

А 58

**Анализ неформальной экономики в Кыргызстане**  
Через социальную справедливость для трудящихся, к устойчивому развитию в стране – Б.: 2021. – 28 р.

# АНАЛИЗ НЕФОРМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Через социальную справедливость для трудящихся, к устойчивому  
развитию в стране



В Кыргызстане сформировалась неформальная экономика, которая составляет до 50% от всей экономики. В последние годы её доля официально оценивается в 23–25% от ВВП. Существенную роль в неформальной экономике в Кыргызстане играют торговля, строительство, транспорт и обрабатывающая промышленность.

Доля неформального рынка труда высока (71,8% всех рабочих мест в стране). Большинство рабочих мест предоставляется в микробизнесе и самозанятости. Формальная занятость в стране находится в стадии стагнации. Средний возраст работников в последнее десятилетие вырос. В будущем старение работающего населения усилится. На рынке труда преобладают мужчины (62%), что свидетельствует о недостаточном уровне женщин к рабочим местам.

Налоговая система и система социального страхования в опреде-



лённых налоговых режимах, даёт возможность платить меньше налогов и платежей по социальному страхованию в сравнении с формальным сектором. Искажённый режим экономической деятельности в стране создаёт стимулы к неформальному поведению на рынке труда.

Негативные последствия неформальной экономики – плохая защита трудовых прав; слабые стимулы к росту квалификации работников; затруднённый доступ к новым технологиям; проблемы с достижением стандартов качества; сдерживание инвестиций и роста бизнеса в связи с неравными налоговыми режимами для малого бизнеса и для средних и крупных хозяйствующих субъектов. Главным доводом против сохранения нынешних режимов налогообложения и социального страхования является подрыв принципа равенства налогоплательщиков. Искоренение неформальной эко-



номики – одно из самых желательных направлений налоговой реформы. Оно приведёт к росту налоговых поступлений, более полному осуществлению законов и лучшему регулированию трудовых отношений.

Предлагаемая реформа налоговой системы и социального страхования должна включать в себя всесторонний комплекс мер по расширению налоговой базы посредством лучшего контроля за экономикой; стимулы к легитимизации деятельности как для предпринимателей, так и для работников; подробный анализ последствий предлагаемых мероприятий и широкое публичное обсуждение реформы с привлечением деловых и научных кругов, профсоюзов и организаций гражданского общества.