**НАЦИОНАЛЬНЫЙ БАНК КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

УТВЕРЖДАЮ

Председатель

Национального банка

Кыргызской Республики

Абдыгулов Т.С.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(подпись)

«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Анализ регулятивного воздействия**

к проекту Закона Кыргызской Республики

**«Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике»**

**Основание для разработки:**

приказ Национального банка Кыргызской Республики от 21.09.2016 г. № 199-О

Во исполнение статьи 18 Закона Кыргызской Республики «О Национальном банке Кыргызской Республики».

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Сроки проведения АРВ: 21.09. 2016  (начало) |  | \_\_\_\_\_\_\_2017 г.  (окончание) |
|  |  |  |

**Рабочая группа**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 1. | Сыдыков А.К. | Национальный банк Кыргызской Республики |  |
| 2. | Атышова А.К. | Национальный банк Кыргызской Республики |  |
| 3. | Джаныбаев Н.С. | Национальный банк Кыргызской Республики |  |
| 4. | Калыбеков У.А. | Национальный банк Кыргызской Республики |  |
| 5. | Куприянцев П.Б. | Национальный банк Кыргызской Республики |  |
| 6. | Исыкеев Н.К. | ЗАО «Кыргызская инкассация» |  |
| 7. | Кылычев К.А. | ЗАО «Кыргызская инкассация» |  |
| 8. | Андреева Л.В. | Министерство внутренних дел Кыргызской Республики |  |
| 9. | Чалов Д.М. | Министерство внутренних дел Кыргызской Республики |  |
| 10. | Исаков К.Т. | Министерство внутренних дел Кыргызской Республики |  |
| 11. | Асанкулов Н.К. | ОАО «РСК банк» |  |
| 12. | Джелдекеев Н.К. | ЗАО «Дос-Кредобанк» |  |
| 13. | Исраилов Ч.А. | ЗАО «Кыргызский Инвестиционно - Кредитный Банк» |  |
| 14. | Молдакунова А.Ж. | ОАО «Капитал банк» |  |
| 15. | Омурбаев С. | ЗАО «Финка банк» |  |
| 16 | Сматов О.М. | ЗАО «Банк Компаньон» |  |

**Контактные данные ответственного лица:**

Кылычев Кылычбек Абдыжапарович, Начальник отдела логистики ЗАО «Кыргызская инкассация», тел. 32-03-24, e-mail: [kkylychev@rui.kg](mailto:kkylychev@rui.kg).

|  |
| --- |
|  |

1. Проблемы и основания для государственного вмешательства

**Инкассация** – процесс безопасного и ответственного сбора, перевозки, временного хранения наличных денег и ценностей клиентов/заказчиков.

Необходимость транспортировки денежных ценностей возникла одновременно с их появлением. С незапамятных времен деньги транспортировались либо их владельцами, либо людьми, которым они доверяли. И всегда, когда денег было достаточно много, их сопровождали вооруженные люди, готовые защищать их от грабителей.

До распада СССР предоставление инкассаторских услуг в республике являлось монополией государства и осуществлялось Республиканским управлением инкассации, входящим в состав Всесоюзного хозрасчетного объединения инкассации при Госбанке СССР.

В настоящее время в Кыргызской Республике инкассаторские услуги официально предоставляют коммерческие банки, частные охранные предприятия, ГУГССО МВД Кыргызской Республики, компания «Интерпост» и ЗАО «Кыргызская инкассация» (дочернее предприятие Национального банка, преобразованное в 2015 году из Государственного предприятия «Республиканское управление инкассации»), которые осуществляют перевозку денежных средств и ценностей, как собственных средств и средств клиентов, так и государственных, таких как средства Центрального казначейства Министерства финансов Кыргызской Республики и Социального фонда Кыргызской Республики.

В связи с тем, что предоставление инкассаторских услуг не в полной мере подвержено государственному контролю и регулированию, а также не подлежит лицензированию, любая организация, имеющая разрешение на оружие, может заключить договор на инкассацию с любым хозяйствующим субъектом, нуждающимся в перевозке денежной наличности.

При этом в республике отсутствуют общие правила и требования для участников рынка инкассаторских услуг, а также существуют неравные условия для ведения данного бизнеса.

Во-первых, это касается налогообложения. Инкассация, как вид хозяйственной деятельности, согласно законодательству, облагается налогом на добавленную стоимость и налогом с продаж. Однако одни участники рынка (ГУГССО МВД), освобождены от всех видов налогов, другие (коммерческие банки) не выделяют отдельно инкассацию из статьи «финансовые услуги», которые не облагаются налогом на добавленную стоимость и налогом с продаж, при предоставлении услуг инкассации или перевозке ценностей клиентов. Данные факторы существенно влияют на развитие здоровой конкуренции на данном рынке услуг.

Во-вторых, отсутствие единых требований к технической оснащенности и подбору качественных кадров компаний, занимающихся инкассацией наличных денег и перевозкой ценностей, напрямую влияет на обеспечение безопасности перевозок.

В-третьих, далеко не все организации, предоставляющие инкассаторские услуги, могут обеспечить возмещение ущерба, понесенного клиентом в случае разбойных нападений, хищений или других материальных и физических потерь.

В-четвертых, осуществление государственного контроля позволит повысить прозрачность в части информации о суммах перевозимых денежных средств согласно Закону «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

Следует также отметить участившиеся случаи ограблений и нападений на представителей банков и частных охранных предприятий, перевозивших наличные денежные средства на своих личных авто без соблюдения требований безопасности, что обусловлено отсутствием четко установленных правил и требований к перевозке денежных средств и ценностей (в данном случае – средств вкладчиков и других клиентов).

В качестве примера можно привести несколько громких случаев нападений при перевозке наличности:

- по данным пресс-службы МВД КР, 19 декабря 2008 года управляющая филиалом ОАО «ЭкоБанк»-«Эко-Юг» Горзаева Р.Х. заявила, что вечером у сберкассы № 6 в г. Бишкеке несколько неизвестных лиц азиатского типа 25-30 лет напали на инкассаторов. Применив силу в отношении водителя того же филиала 39-летнего Курганского И.И., из салона автомашины «Мазда-626» унесено 500 000 сомов, 150 000 рублей, 20 000 долларов США и 9000 евро.

- вечером 23 сентября 2014 года совершено нападение на сотрудников охранной фирмы «Дельта-Восток» перед офисом фирмы на пересечении ул. Панфилова и Мичурина в г. Бишкек перед доставкой наличности в аэропорт «Манас» на авиарейс в Турцию. В результате нападения убит директор фирмы Гумнов Н., один из сотрудников фирмы получил тяжелое ранение, захвачено 1 млн 770 тыс. долларов США.  Преступники скрылись и до сих пор не пойманы.

- утром 27 декабря 2014 года совершено дерзкое ограбление в офисе фирмы «Асман-Тур», расположенного на территории Ошского аэропорта, при отправке наличности в иностранной валюте авиарейсом в г.Урумчи (КНР). Грабителями похищено 5 млн 679 тыс. долларов США, в результате расследования часть преступников поймана, возвращено 934 тыс.долларов США и 3 тыс. 200 евро.

- в ночь с 7 на 8 октября 2015 года было совершено ограбление инкассатора туристической фирмы «Транс-Сервис KG». Злоумышленники унесли 612 тыс. долларов. Известно, что деньги в ту ночь должны были доставить в международный аэропорт «Манас», откуда их планировалось отправить авиарейсом в г. Дубаи (ОАЭ). Инкассатор получил ранение и телесные повреждения. Преступники не найдены.

- 1 февраля 2016 года было совершено ограбление инкассаторской машины, принадлежащей охранному агентству «Крокус Секьюрити», на маршруте перевозки выручки АЗС ОсОО «Газпромнефть Азия» по трассе Кара-Балта – Бишкек. Похищено 1,2 млн сомов. В ходе расследования, выяснилось, что ограбление совершено самим сотрудником охранного агентства «Крокус Секьюрити». В тот день инкассатор, перевозивший деньги, в нарушение инструкции был один на маршруте без двух напарников.

Инкассирование наличности и перевозка ценностей напрямую затрагивает такой важный участок деятельности государства как денежное обращение. С развитием экономики государства наблюдается и рост денег в обращении и, соответственно, услуг по инкассации, что требует создания необходимых условий в правовом поле для данного вида хозяйственной деятельности.

Предлагаемый проект Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» позволит установить минимальные требования к хозяйствующим субъектам, предоставляющим услуги по инкассированию наличных денег и перевозке ценностей, что в конечном итоге поможет как сократить риски уголовных преступлений в данной сфере, так и повысит безопасность и надежность рынка инкассационных услуг.

**Масштаб проблемы**

Вопросы, связанные с инкассацией наличных денег и перевозкой ценностей, в большинстве случаев касаются проблем, затрагивающих безопасность жизни, экономическую и репутационную безопасности как физических лиц, так и государственных органов и хозяйствующих субъектов, действующих в сфере предпринимательской деятельности.

Проблемы, выявленные в настоящее время и обусловленные несовершенством законодательства и нелицензируемости сферы инкассирования денежных средств и перевозок ценностей, таковы:

- деятельность организаций по предоставлению инкассаторских услуг не имеет под собой полноценной правовой основы;

- отсутствуют общие единые правила и требования для участников рынка инкассаторских услуг;

- отсутствует здоровая конкуренция на рынке инкассаторских услуг;

- деятельность большинства организаций на рынке инкассирования осуществляется без соблюдения мер безопасности, таких как оснащение бронированным автотранспортом, индивидуальными средствами защиты инкассаторов, а порой и оружием;

- наблюдается низкий уровень подбора кадров в организациях, особенно в частных охранных предприятиях, детективно-охранных агентствах, где отсутствует надзорная проверка кадрового потенциала со стороны государственных органов, что приводит, в некоторых случаях, к найму бывших преступных элементов;

- ряд организаций, предоставляющих инкассаторские услуги, не может обеспечить возмещение ущерба клиенту в случае ограблений, разбойных нападений, хищений или других материальных и физических потерь;

- многие участники рынка инкассации денежных средств и перевозки ценностей не пользуются услугами по страхованию и перестрахованию перевозимых ценностей в страховых агентствах и обществах;

- существует большая вероятность неуплаты налогов (НДС и налог с продаж) от операций и услуг по инкассированию денежных средств и перевозке ценностей, как вида предпринимательской деятельности, и сокрытия данного вида операций от учета по налогообложению;

- отсутствует полноценная информация о суммах перевозимых наличных денег и ценностей, приводящая к непрозрачности данной деятельности, часто способствующая отмыванию денег и обороту денег в теневой экономике;

- существует большая вероятность нападений и ограблений на организации из-за их низкой технической оснащенности и несоблюдения мер безопасности во время транспортировки ценностей.

Невозможность решения указанных проблем, связанная с недостаточностью законодательного регулирования сферы инкассирования наличности и перевозки ценностей, напрямую влияет на экономическую безопасность и способствует повышению уровня преступности в нашей стране. Качественное правовое регулирование отношений субъектов, действующих на рынке инкассирования наличности и перевозки ценностей, имеет огромное значение для всей экономики Кыргызской Республики.

Инкассацию наличных денег и перевозку ценностей, обеспечение их сохранности при транспортировке в республике осуществляют коммерческие банки, служба ГУГССО МВД КР, ЗАО «Кыргызская инкассация» и другие частные организации, являющиеся юридическими лицами. Предоставление инкассаторских услуг, осуществляется как на основании заключенного договора услуг на перевозку ценностей, так и в частном порядке, без заключения договора, иногда собственными силами предпринимателей на свой страх и риск.

Крупные и средние организации, осуществляющие инкассирование наличных денег и перевозку ценностей, имеют оружие, право на ношение, хранение и применение которого регламентируется Законом «Об оружии».

Подробное изучение законодательства и правовых основ существующего порядка деятельности на рынке инкассирования наличных денег и перевозок ценностей не выявил каких-либо дополнительных законов или подзаконных актов, регламентирующих их деятельность.

Таким образом, деятельность организаций на рынке инкассирования наличных денег и перевозок ценностей законодательно не урегулирована в достаточной мере для того, чтобы обеспечить в полной мере права, обязанности и ответственность всех участников данной сферы услуг.

В связи с отсутствием нормативно-правовой базы по вопросам инкассации и в целях обеспечения безопасности при перевозке наличных денежных средств и ценностей, существует необходимость в разработке и принятии Закона, регламентирующего инкассаторскую деятельность.

Проект Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» призван определить основополагающие принципы осуществления деятельности в области предоставления инкассаторских услуг, установить четкие права, обязанности и ответственность всех участников сферы услуг по инкассированию наличных денег и перевозке ценностей, с целью повышения их надежности, безопасности и эффективности деятельности.

Международный опыт

В большинстве стран ближнего зарубежья на рынке инкассаторских услуг, как и в Кыргызской Республике, действуют крупные организации, созданные на базе бывших республиканских управлений инкассации, действовавших при Госбанке СССР во всех союзных республиках.

Кроме этого, по мере развития банковских систем стран открывались дополнительно коммерческие службы инкассации, многие из которых создавались крупными коммерческими банками как для осуществления собственных перевозок, так и для оказания услуг другим предприятиям, банкам и организациям.

В России одним из крупнейших предприятий по предоставлению услуг инкассации является Объединение «РОСИНКАС» при Центральном банке Российской Федерации (включен в систему Банка России).

В настоящий момент разветвленная филиальная сеть «РОСИНКАС» состоит из 78 территориальных управлений и включает в себя 508 производственных участков, с численностью работников более 17,9 тыс. человек, которыми обслуживается более 99 % сети расчетно-кассовых центров Банка России (977 из 999) и 52,6 % сети кредитных организаций и их филиалов (2574 из 4575).

Кроме стандартных услуг по инкассации, объединению «РОСИНКАС» предоставлено право осуществлять хранение ценностей, кассовое обслуживание клиентов (пересчет и сортировка наличности), ремонт и обслуживание банкоматов и кассовых терминалов, ремонт и техобслуживание транспортных средств.

Также в России многие крупные коммерческие банки имеют собственные службы инкассации, оказывающие услуги по инкассированию выручки предприятий и перевозке ценностей юридических и физических лиц.

Центральным банком Российской Федерации совместно с Объединением «РОСИНКАСС» к настоящему моменту был подготовлен законопроект «О службе инкассации в Российской Федерации» и передан для дальнейшего согласования и продвижения в Государственную думу.

Необходимо отметить, что по законодательству России инкассация и перевозка ценностей входит в перечень банковских операций. Поэтому деятельность инкассационных организаций регулируется нормативными актами Центрального банка РФ, а деятельность банков, соответственно, лицензируется Центральным банком РФ.

Инкассацию наличных средств в Казахстане осуществляют 8 организаций, из которых можно выделить три крупнейших: ТОО «КАЗИНКАС», ТОО «ТИТАН» и ТОО «HALYK».

Все инкассаторские организации предоставляют стандартные услуги по сбору денежной выручки предприятий и фирм с доставкой в коммерческие банки, обслуживание банкоматов банков, межфилиальные и межбанковские перевозки, частные услуги перевозки наличности для физических лиц.

Кроме того, компаниям «КАЗИНКАС» и «HALYK» предоставлено право производить инкассирование наличности и ценностей между Национальным банком Республики Казахстан и коммерческими банками (вывоз и сдача наличных денег в центр кассовых операций и хранения ценностей НБРК). Дополнительно «КАЗИНКАС» предоставляет услуги по ответственному временному хранению ценностей в собственных хранилищах.

Инкассация в Казахстане относится к банковской операции, поэтому деятельность инкассационных организаций в Казахстане регулируется нормативными актами Национального банка РК.

В Таджикистане инкассацию денежных средств производит Управление инкассации Департамента денежного обращения и кассовых операций Национального банка Таджикистана. Управление инкассации осуществляет как перевозки средств Национального банка, так и перевозки ценностей коммерческих банков и предприятий на всей территории республики. Каких-либо других организаций, действующих на рынке инкассации, в республике нет.

Нацбанк Таджикистана планирует в ближайшие годы осуществить выделение Управления инкассации из своего состава в качестве самостоятельного дочернего предприятия. Законодательных актов в области инкассации в Таджикистане не имеется.

На рынке Армении действует ЗАО «АРМИНКАССАЦИЯ», владельцем 100 % акций которых является Центральный банк Республики Армении. В составе компании имеются 11 территориальных подразделений, которые обслуживают 14 банков и их филиалы, а также другие организации.

Оказываемые «АРМИНКАССАЦИЕЙ» услуги включают в себя инкассирование и перевозку наличности клиентов, вооруженное сопровождение, доставку спецпочты и ценных бумаг, а также временное хранение наличных денег и ценностей.

Инкассационная деятельность в Армении регулируется Законом Республики Армения «Об инкассации», принятым в 2004 году, и осуществляется на основании лицензии, выдаваемой Центральным банком Армении в соответствии с Законом «О лицензировании».

В странах ЕС действуют как государственные, так и частные предприятия, оказывающие услуги по инкассированию и перевозке ценностей.

У чуть менее половины стран-членов ЕС отсутствует юридическое определение инкассации. В некоторых случаях инкассация подпадает под общее законодательство о безопасности, кроме Австрии и Германии, которые регулируют деятельность через профессиональные организации, страховые договоры, коллективные договоры и общее законодательство.

Бельгия, Франция, Италия, Испания, герцогство Люксембургское и Нидерланды дают отдельное определение инкассации в своем законодательстве. Как видим, в некоторых странах-членах ЕС инкассация регулируется различными законодательными актами, но цели и задачи общие, т.е. разногласий не возникает.

В общем и целом инкассацией считается «профессиональная деятельность от имени третьей стороны, по отношению к перевозке товаров высокой стоимости».

В большинстве стран существуют требования к инкассационным организациям к ведению бизнеса как такового, такие как внесение в Торговый регистр или доступ к определенным ремеслам и профессиям.

В некоторых странах в этой области требуется специальная лицензия. Наиболее жесткие требования в Германии, где необходима лицензия, основанная на торговом законодательстве, Промышленном кодексе и Закона «О кредитных системах Германии».

В некоторых странах ЕС к компаниям, имеющим дело с инкассаторской деятельностью, требуется тот или иной тип лицензии. Имеются три типа лицензирования на основе коммерческого и корпоративного законодательства, на транспортного законодательства и законодательства о безопасности.

Лицензирование имеет место на трех уровнях: компании, главы компании/менеджеров и сотрудников.

Лицензии выдаются на национальном, региональном или местном уровне и имеют ограниченный, но продляемый срок действия: от 3 до 5 лет. Государственные лицензирующие органы – в основном, министерство юстиции, министерство внутренних дел или полицейские власти.

Контроль за инкассационными организациями со стороны государственных органов очень жесткий, особенно в Германии, несоблюдение требований может повлечь многочисленные санкции (административные и уголовные), включая отзыв лицензии.

В Дании, Греции, Ирландии, Швеции, Нидерландах и Британии запрещено владение и использование огнестрельного оружия. В Германии, Франции, Италии, Люксембурге и Испании владение огнестрельным оружием при исполнении профессиональных обязанностей инкассаторов обязательно. В Австрии, Бельгии и Финляндии допускается владение огнестрельным оружием во время инкассаторских операций.

Во всех странах действует обязательное требование по перевозке ценностей на бронемашинах, в странах Евросоюза есть набор законодательных установлений по использованию бронированного транспорта.

Почти во всех странах ЕС требуется установка системы слежения, такой как GPS, позволяющей осуществлять постоянный контроль за местонахождением машины и/или засекающей необычное поведение автомобиля. Обычно это обеспечивается прямой связью с компанией, за исключением некоторых стран, в которых прямая связь осуществляется с полицией.

Таким образом, согласно позиции Евросоюза, в вопросах инкассирования наличности и перевозки ценностей следует отметить, что там нет отдельно принятого законодательного акта, а деятельность организаций в данной сфере основана в основном на саморегуляции.

Существует достаточное количество нормативно-правовых актов (инструкции, положения и т.д.), требующих неукоснительного соблюдения от организаций, предоставляющих услуги по перевозке ценностей, с минимальными требованиями по отношению к привлекаемым сотрудникам, использования бронеавтотранспорта, оружия, средств защиты и слежения, страхованию перевозимых грузов.

В Евросоюзе применяется практика лицензирования юридических лиц и их работников, действующих на данном рынке услуг, с обязательной подконтрольностью их деятельности государственным органам либо центральным банкам.

2. Варианты государственного регулирования и оценки последствий

Ниже рассмотрены три варианта регулирования:

**Вариант 1** – «оставить все как есть – саморегулируемый подход».

**Вариант 2** – «принятие Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» с введением лицензирования инкассационной деятельности».

**Вариант 3** – «принятие Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» без лицензирования инкассационной деятельности».

**Вариант 4 -** «либеральное регулирование с помощью подзаконных актов, издаваемых Национальным банком совместно с МВД Кыргызской Республики».

**Вариант 1** «**оставить все как есть».**

В данном случае участники рынка инкассации денежных средств и перевозки ценностей (коммерческие банки, ГУГССО МВД КР, ЗАО «Кыргызская инкассация» и частные охранные организации) продолжат работать в условиях недостаточного уровня контроля со стороны государства или уполномоченного органа.

Необходимо выделить ключевые аспекты инкассационной деятельности, требующие контроля и проверки, но отсутствующие или слабо выраженные в настоящее время.

- контроль за оборотом оружия;

- наличие подготовленного персонала и защищенного автотранспорта;

- способность возместить ущерб клиенту (страхование);

- обеспечение прозрачности в сфере обращения наличных денег.

В настоящее время, если за деятельностью инкассаторских служб коммерческих банков и ЗАО «Кыргызская инкассация» хоть как-то осуществляется контроль со стороны собственников, то деятельность частных охранных организаций практически бесконтрольна.

За последние 2 года количество таких организаций увеличилось со 115 до 463. Прослеживается прямая связь с отменой в 2013 году лицензирования частных охранных предприятий, чья деятельность связана с приобретением, хранением, ношением и использованием спецсредств и оружия.

До этого, в 2009 году, было отменено лицензирование деятельности по инкассации и перевозке денежных средств и ценностей. Также в Закон «Об охранных организациях» внесены поправки, дающие право ранее судимым за умышленное преступление гражданам при снятии или погашении судимости заниматься частной охранной деятельностью, в том числе и перевозками ценностей.

Особенно актуальным становится необходимость контроля государства за организациями, связанными с владением оружия и перевозками ценностей в свете обострения террористических угроз в республике и мире.

За последние несколько лет уже задержан ряд граждан Кыргызстана, которые после обучения в Сирии и Египте готовились совершить теракты на территории республики. Им давались указания выехать в Кыргызстан для совершения разбойных нападений на различные объекты, чтобы отправлять средства джихадистам в Сирию и Ирак.

Таким образом, в случае «оставить все как есть», при непринятии данного проекта ситуация на рынке инкассации денежных средств и перевозок ценностей останется на прежнем уровне и будет достаточно небезопасной, что может привести к непредсказуемым последствиям.

Рынок инкассационных услуг в Кыргызской Республике будет действовать без должного контроля со стороны государства и значительно отставать в сравнении с зарубежными странами по используемым технологиям применяемым в данной сфере деятельности.

**Цель государственного регулирования**

Основной целью регулирования является совершенствование организации инкассационной деятельности в республике на основе лицензии уполномоченного государственного органа.

Лицензирование обеспечит контроль за выполнением требований, предъявляемых к инкассационным организациям, касающихся безопасности, контроля за оружием, а также требований в рамках исполнения Закона «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической и экстремистской деятельности».

Необходимо ужесточить требования в области подбора кадров для инкассационных организаций. В настоящее время спецпроверку проходят только сотрудники ЗАО «Кыргызская инкассация».

Кроме того, необходима защита прав клиентов инкассационных организаций. Перевозимые ценности в обязательном порядке должны быть застрахованы в полном объеме в соответствующих страховых организациях.

**Индикаторы достижения цели:**

- разрешить инкассационную деятельность в рамках лицензии;

- обеспечить контроль за владением и использованием оружия;

- обеспечить повышение безопасности при инкассации денежных средств и перевозках ценностей;

- предоставлять гарантий клиентам в сохранности перевозимых ценностей;

**К качественным индикаторам** относятся дальнейший контроль за деятельностью организаций, связанных с владением оружия и перевозкой ценностей, контроль за налоговыми поступлениями от инкассаторской деятельности, а также исполнение НПА по противодействию финансирования терроризма и отмыванию денег.

**К количественным индикаторам** относятся увеличение налоговых платежей в бюджет за счет уплаты НДС и налога с продаж на деятельность по инкассации денежных средств и перевозке ценностей, и оплаты за лицензии.

**Вариант 2 «принятие Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» с внесением изменений в Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной деятельности».**

**а) Способ регулирования:**

В связи с отсутствием нормативно-правовой базы по вопросам инкассации, а также для обеспечения безопасности при перевозке наличных денежных средств, необходимо принятие Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике», определяющего требования к субъектам инкассационной деятельности в целом. Вводится лицензирование данного вида деятельности для юридических лиц оказывающих услуги по инкассации денежных средств и перевозке ценностей.

**б) Регулятивное воздействие**

**Ожидаемые последствия:**

Регулирование субъектов инкассационной деятельности позволит:

- повысить качество автотранспорта, используемого на маршрутах перевозки;

- качественно повысить кадровый состав инкассаторских служб, тем самым снизив криминализированность персонала;

- обеспечить клиенту возможность возмещения ущерба при наступлении страхового случая потери ценностей;

- значительно увеличить условия безопасности при инкассировании денежных средств и перевозке ценностей;

- повысить прозрачность сферы обращения наличных денег;

- создать равные конкурентные условия для всех участников данного сегмента рынка в Кыргызской Республике.

**Ожидаемые позитивные последствия (выгоды)** от принятия Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» выражаются в:

- установлении единых требований и обеспечении равных условий деятельности для всех участников рынка инкассаторских слуг;

- повышении конкуренции и предотвращении монополии на рынке инкассаторских услуг;

- повышении качества предоставляемых инкассаторских услуг;

- повышении безопасности перевозок и сохранности денежных средств и ценностей;

- росте поступлений в государственный бюджет от налогов и сборов инкассационных организаций.

- снижении уровня теневой экономики.

**Ожидаемые негативные последствия** от принятия Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» выражаются в том, что принятие данного Закона может привести к увеличению затрат инкассационных организаций на техническое переоснащение, что может привести к росту тарифов и расценок и, следовательно, затрат клиента.

**Ожидаемые последствия на группу интересов:**

**Для государства:**

- снижение криминогенной обстановки в республике;

- снижение теневого сектора экономики;

- увеличение налоговых поступлений в государственный бюджет.

- развитие рынка услуг страхования

- и др.

**Для пользователей услуг инкассации**

- повышение качества обслуживания;

- возможность возмещения ущерба при потере ценностей в пути следования;

- и др.

**с) Реализационные риски**

Деятельность организаций по предоставлению услуг инкассирования денежных средств и перевозки ценностей сопряжено с рядом рисков, которые характерны не только для них, но и касаются конечных пользователей услуг. Основными рисками в данной сфере деятельности являются операционный, репутационный и правовой риски.

Предотвращение операционного риска осуществляется посредством контроля за деятельностью инкассационных организаций со стороны лицензионного органа, совершенствованием систем защиты перевозок, соблюдением особых правил и инструкций по перевозкам, защиты информации.

Репутационный риск связан с возможными убытками в результате действий как самого перевозчика, так и третьих лиц, создающих негативное общественное мнение по отношению к данной организации. Убытки могут выражаться как в прямых денежных потерях, так и в косвенных потерях через сокращение клиентской базы организации.

Факторами, способствующими возникновению правового риска, могут быть несоответствие правил и НПА, использующихся в инкассационных организациях, действующему законодательству либо нарушения действующего законодательства инкассационной организацией или их клиентами.

**д) Правовой анализ**

Проект Закона «Об инкассационной деятельностью в Кыргызской Республике» не противоречит законодательству Кыргызской Республики и нормам международного права, рассматриваемый закон не дублирует другие законы и предложен разработчиками для регулирования деятельности по инкассации и с целью дальнейшего развития сферы инкассаторских услуг в Кыргызской Республике.

Предлагаемый проект Закона отвечает требованиям разработки такого типа документа, не имеет противоречий с другими нормативными правовыми актами, не противоречит действующему законодательству Кыргызской Республики и нормам международного права.

**Реализованные в тексте проекта Закона требования нормативных правовых актов.**

В статье 4 Конституции Кыргызской Республики признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Кыргызская Республика гарантирует разнообразие форм собственности и их равную правовую защиту.

Собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своего имущества, и его изъятие помимо воли собственника допускается только по решению суда.

Согласно статье 222 Гражданского кодекса Кыргызской Республики, собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие законодательству и не нарушающие права и законные интересы других лиц.

Необходимо указать, что для реализации норм, установленных в проекте Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» необходимо внесение соответствующих изменений в Закон «О лицензионно-разрешительной системе в КР», а именно:

Статью 15 дополнить пунктом 61 следующего содержания:

«61) деятельность по инкассации и перевозке денежных средств и ценностей.

**e) Основные выводы экономического анализа**

Важным направлением деятельности Национального банка является своевременное обеспечение потребностей экономики республики в наличных деньгах.

**Общая сумма денег в обращении** на 1 января 2017 г. составила 74 838,8 млн сом.

За последние пять лет общая сумма денег в обращении возросла на 28,5 процента, что свидетельствует о высокой потребности в наличных деньгах для обслуживания экономики Республики.

Наглядно динамика изменения денег в обращении за период 2013-2017 гг. приводятся в следующей таблице (по состоянию на дату 1 января):

                                                                                                              млн сом

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **2013 г.** | **2014 г.** | **2015  г.** | **2016 г.** | **2017 г.** |
| 58 252,2 | 66 954,1 | 57 074,6 | 58 398,0 | 74 838,8 |

Наблюдающаяся общая тенденция роста денег в экономике обусловлена не только устойчивой потребностью экономики в наличных деньгах, но и постоянным повышением государственных выплат по социальному пакету.

Поступление наличных денег в кассы коммерческих банков за 2016 год составило 1 173,0 млрд сомов, что на 13,1 процента больше, чем в 2015 году; выдача наличных денег из касс коммерческих банков возросла на 14,6  процента и составила 1 193,5 млрд сомов.

Рост денег в обращении и ежегодное увеличение оборотов наличности, проходящей через кассы коммерческих банков и, соответственно, через кассы предприятий и хозяйствующих организаций, оказывает положительное влияние на динамику роста потребностей в их перевозках и инкассации.

**Расчет затрат бизнеса**

В случае принятия предлагаемого проекта нормативного правового акта ожидаемые затраты бизнеса будут следующими:

**Прямые затраты** будут состоять из:

- расходов по получению лицензии в размере 300 сом;

- затрат для формирования минимального резервного (страхового) фонда по восстановлению ущерба в размере 10 млн сом, поскольку создание резервного фонда является одним из условий получения лицензии уполномоченного органа на осуществление инкассационной деятельности;

- затрат для формирования уставного капитал, в размере 10 млн сомов;

- затрат на приобретение специальных транспортных средств, соответствующих установленным требованиям уполномоченного органа;

- затрат на приобретение специального оружия в соответствии с Законом КР «Об оружии»;

- затрат на средства связи и индивидуальные средства защиты (радиостанции, бронежилеты и пр.);

- страхование грузов и жизни сотрудников.

**Косвенные затраты** будут состоять из других сопутствующих расходов.

а) Одним из способов защиты жизни и здоровья сотрудников подразделения инкассации, обеспечения сохранности наличных денежных средств и ценностей при их перевозке и инкассации является использование специальных бронированных транспортных средств.

На рынке услуг по поставке специального бронированного транспорта предприятиями изготовителями предлагаются следующие типы бронирования автомобилей:

**Заводское бронирование** – процесс бронирования автомобиля производится непосредственно на заводе-производителе автомобиля («Форд», «Мерседес», «Фольксваген», «Тойота», «Ауди» и т.д.). При этом автомобиль оснащается специальным кузовом, который изначально предназначен для повышенной нагрузки и является несущей конструкцией, устанавливаются специальные агрегаты и детали, предназначенные для бронированного автомобиля, которые отличаются от деталей серийного автомобиля. Автомобиль проходит полный комплекс испытаний и имеет большой эксплуатационный ресурс надежности. Недостатком является высокая стоимость, в том числе стоимость сервисного обслуживания и ремонта. Продолжительность ремонтных работ вследствие необходимости размещения заказа на поставку агрегата и деталей непосредственно с завода изготовителя взамен неисправных.

**Послезаводское бронирование** – специальная бронекапсула со всеми бронированными элементами (двери, лобовые и дверные стекла) устанавливается на серийный автомобиль любой марки с внутренней стороны кузова. При этом кузов серийного автомобиля не предусмотрен к бронекапсуле и его массе, производится его доработка, которая приводит к увеличению массы кузова. Автомобиль послезаводского бронирования отличается от заводского бронирования более низкой стоимостью, значительным ассортиментом бронируемых моделей автомобилей, низкими сроками бронировки, возможностью выбора материалов для бронирования и класса защиты, комплектации и переоборудования.

Недостатком является низкий эксплуатационный ресурс надежности, частое сервисное обслуживание и ремонт основных узлов, деталей и агрегатов вследствие перегруза штатных узлов подвески и трансмиссии базового серийного автомобиля.

Для эффективного и бесперебойного обслуживания клиентов по инкассированию наличных денег и перевозке ценностей, и учитывая, что эксплуатационный ресурс бронированного автомобиля на 25-30 процентов ниже ресурса серийного автомобиля вследствие увеличения массы и, соответственно, нагрузки на кузов и другие важные детали, старения (усталость) металла силовых элементов кузова, которые требуют постоянного обслуживания и ремонта, инкассационной организации необходимо иметь резервный бронированный автомобиль и планировать значительные расходы на его техническое обслуживание (содержание).

При формировании тарифа на услуги инкассации наличных денег и перевозки ценностей инкассационная организация вынуждена включать в тариф расходы на амортизацию, техническое обслуживание и ремонт бронированного автомобиля, при этом возможно увеличение тарифа на обработку наличных денежных средств банком, если он предоставляет услуги инкассации.

Кроме этого, в настоящее время при оказании услуг инкассации в тариф включаются расходы на амортизацию служебного оружия, содержание и подготовку инкассаторов и т.д.

Расчет стоимости содержания подразделения инкассации и транспортных средств без учета тарифа на услуги по г. Бишкек:

1) При использовании инкассаторского транспортного средства оборудованного на серийном автомобиле:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование расходов | Расходы транспорт, персонал | Количество единиц | Период, месяц | Стоимость, сом | Кол-во рабочих часов в месяц | Стоимость за 1 рабочий час, сом |
| 1 | Амортизация автомашины | 1 400 000 | 1 | 1 | 29 167 | 160 | 182,29 |
| 2 | Ремонт автомашины | 40 000 |  | 12 | 40 000 | 20,83 |
| 3 | Машинное масло, 1 л | 450 |  | 1 | 450 | 2,81 |
| 4 | Аренда гаража | 1 500 |  | 1 | 1 500 | 9,38 |
| 5 | Заработная плата водителя | 30 000 | 1 | 1 | 30 000 | 187,50 |
| 6 | Заработная плата инкассатора | 30 000 | 2 | 1 | 60 000 | 375,00 |
| 7 | Амортизация вооружения | 26 000 | 3 | 1 | 2 167 | 13,54 |
|  | **Итого расходов:** |  |  |  |  |  | **791,35** |

|  |  |
| --- | --- |
| Расходы без учета бензина за 1 рабочий час, сом | 791,35 |
| Длительность, час | 1,30 |
| Расход бензина (35км\*13,50л/100км\*38,0сом), сом | 179,55 |
| Итого, сом: | 1 208,31 |
| **Всего в месяц (20 рейсов), сом:** | **24 166,21** |

2) При использовании инкассаторского транспортного средства оборудованного на бронированном автомобиле:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование расходов | Расходы транспорт, персонал | Кол-во единиц | Период, месяц | Стоимость, сом | Кол-во рабочих часов в месяц | Стоимость за 1 рабочий час, сом |
| 1 | Амортизация автомашины | 3 400 000 | 1 | 1 | 70 833 | 160 | 442,71 |
| 2 | Ремонт автомашины | 60 000 |  | 12 | 60 000 | 31,25 |
| 3 | Машинное масло,  1 л | 650 |  | 1 | 650 | 4,06 |
| 4 | Аренда гаража | 1 500 |  | 1 | 1 500 | 9,38 |
| 5 | Заработная плата водителя | 30 000 | 1 | 1 | 30 000 | 187,50 |
| 6 | Заработная плата инкассатора | 30 000 | 2 | 1 | 60 000 | 375,00 |
| 7 | Амортизация вооружения | 26 000 | 3 | 1 | 2 167 | 13,54 |
|  | **Итого расходов:** |  |  |  |  |  | **1063,44** |

|  |  |
| --- | --- |
| Расходы без учета бензина за 1 рабочий час, сом | 1 063,44 |
| Длительность, час | 1,30 |
| Расход бензина (35км\*25,00л/100км\*38,0сом), сом | 332,50 |
| Итого, сом: | 1 714,97 |
| **Всего в месяц (20 рейсов), сом:** | **34 299,38** |

Необходимо отметить, что расходы на эксплуатацию бронированного автомобиля рассчитываются с учетом географического расположения инкассационной организации, состоянием сервисного обслуживания, удаленности пункта - клиента инкассации, а межремонтный период зависит от состояния дорожного покрытия, все это в совокупности влияет на определение тарифа.

При этом следует учесть, что серийный автомобиль после проведения определенного капитального ремонта можно эксплуатировать до 10 лет, бронированный автомобиль при эффективном и своевременном проведении всех ремонтных работ – до 5-7 лет. Дальнейшая его эксплуатация или продажа практически невозможна.

Использование в качестве инкассаторского транспортного средства бронированного автомобиля вместо серийного небронированного автомобиля, значительно минимизирует существующие риски угрозы жизни и здоровья инкассаторов, сохранности перевозимых ценностей, вследствие противоправных действий со стороны третьих лиц.

Но при этом из практики известно, что основным объектом нападения был и остается инкассатор и переносимые им наличные денежные средства при пешем следовании от автотранспорта до кассы (или обратно).

Основной задачей является определение ряда требований, касающихся безопасности инкассатора и переносимой им денежной наличности при высадке (посадке) из/в автомобиля и в пешем следовании.

**Проблема:** Использование в качестве инкассаторского транспортного средства бронированного автомобиля:

- увеличит расходы инкассационной организации (коммерческого банка) на приобретение, его техническое обслуживание и ремонт;

- при предоставлении услуг инкассации и перевозок наличных денежных средств и ценностей повысятся тарифы по г. Бишкек на 25-30 процентов, в регионах не менее чем на 30 процентов, при этом повысятся тарифы на кассовое обслуживание населения;

- минимизирует риски угрозы жизни и здоровья инкассаторов, сохранности перевозимых ценностей вследствие противоправных действий со стороны третьих лиц;

**Решение проблемы:** Из-за высокой стоимости бронированного автомобиля для участников сферы инкассационных услуг необходимо предоставить льготный период на переоснащение технических средств.

Необходимо постепенно, в течение строго определенного времени, в срок не менее 5 лет производить замену небронированных автомобилей на бронированные автомобили. В этот период без ущерба для клиентов и организации можно заменить парк инкассаторских транспортных средств на бронированные автомобили.

в) В настоящее время инкассацию и перевозку наличных денежных средств и ценностей осуществляют:

- ЗАО «Кыргызская инкассация» предоставляет платные услуги инкассации и перевозок наличных денежных средств коммерческим банкам, финансово-кредитным учреждениям;

- коммерческие банки для перевозки собственных наличных денежных средств в целях обеспечения подкреплениями структурных подразделений (филиалов) без предоставления платных услуг инкассации;

- коммерческие банки для перевозки собственных наличных денежных средств в целях обеспечения подкреплениями структурных подразделений (филиалов) с дополнительным предоставлением платных услуг инкассации различным организациям;

- ГУГССО МВД КР, частные охранные агентства путем вооруженной охраны и сопровождения кассира (сотрудника) с ценностями коммерческого банка, финансово-кредитного учреждения, организации на основании договора, и в соответствии с Законом «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», Положением «О ГУГССО МВД КР», утвержденном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.07.2004 г. № 538, Уставом частного охранного агентства.

**Проблема:**

- На настоящее времяинкассация рассматривается как обычная транспортировка (перевозка) наличных денежных средств из одного пункта в другой пункт путем охраны и вооруженного сопровождения в опломбированной инкассаторской сумке в специальном транспортном средстве по строго определенному маршруту и графику.

- инкассатор рассматривается как вооруженный охранник с задачей обеспечить безопасность и сохранность наличных денежных средств, прием и сдачу сумок;

- отсутствуют нормативные документы, регулирующие и определяющие общие требования к организации, осуществляющей инкассацию наличных денежных средств, определяющие требования и правила по организации самой инкассации наличных денежных средств и мер обеспечения безопасности;

- отсутствуют четкие понятия самой инкассации, к какому виду или роду деятельности она относится.

**Решение проблемы:**

Если рассматривать инкассацию только как транспортировку (перевозку) наличных денежных средств, с вооруженным сопровождением и охраной, и рассматривать инкассатора, как вооруженного охранника, то достаточно законов «О частной детективной и охранной деятельности в КР», «Об оружии», «Об органах внутренних дел КР».

По сути, инкассация – это прием (сдача) наличных денежных средств торговыми точками, а также кассами предприятий, организаций, структурными подразделениями коммерческих банков, финансово-кредитных организаций остатков (излишек) касс в кассы банков, по строго определенным правилам с дальнейшим зачислением на их счета.

Если иметь ввиду инкассацию наличных денежных средств, то инкассация является частью действующей системы наличного денежного обращения, потому что при инкассации наличных денежных средств одной из сторон обязательно выступает банк или финансово-кредитное учреждение.

Инкассацию наличных денежных средств можно разделить на несколько этапов: подготовка денежных средств к инкассации (сдаче), пересчет и упаковка, подготовка сопроводительных и расходно-кассовых документов, сдача инкассатору (предприятию), перевозка, прием в кассу банка (кредитного учреждения), зачисление на соответствующий банковский счет.

Касса банка (кредитного учреждения) при этом производит операции по пересчету сдаваемой наличности, проверяет соответствие данным сопроводительных документов, подлинность и целостность сдаваемых купюр, производит разбраковку, оформляет приходные кассовые документы и зачисляет на соответствующий счет клиента.

При этом банк (кредитное учреждение) с учетом интересов своих клиентов непосредственно занимается организацией инкассации, определяет порядок и график ее проведения, определяет меры обеспечения безопасности и соответствующий учет.

**Вывод:**

Основным участником организации инкассации является банк и инкассация рассматриваться должна в комплексе с кассовой работой, а инкассационной организацией может быть, кроме банка, организация, имеющая возможность осуществлять отдельные кассовые операции, выполняющая соответствующие требования по обеспечению сохранности наличности.

Инкассатора необходимо рассматривать как одного из кассовых работников, обладающего, кроме навыков обращения и применения огнестрельного оружия, знаниями нормативных документов по кассовой работе.

В случае принятия Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» необходимо разработать нормативные документы, определяющие требования к организации инкассации, обеспечения безопасности при перевозке, хранению и сохранности; определить правила инкассации, не противоречащие нормативным документам по кассовой работе.

Определение четкого понятия инкассации как вида деятельности, на основании выше изложенного вероятнее всего отнести к (техническому) кассовому обслуживанию, характерному для банковской системы. Охранные предприятия – ГУГССО МВД и ЧОПы не должны заниматься инкассацией, а могут оказывать услуги только по сопровождению клиентов с ценностями и перевозке ценных грузов.

**Анализ рисков**

Использование в качестве инкассаторского транспортного средства бронированного автомобиля вместо серийного небронированного автомобиля значительно минимизирует существующие риски угрозы жизни и здоровья инкассаторов, сохранности перевозимых ценностей вследствие противоправных действий со стороны третьих лиц.

Но при этом из практики известно, основным объектом нападения был и остается инкассатор и переносимые им наличные денежные средства при пешем следовании от автотранспорта до кассы (или обратно). И основной задачей должно быть определение ряда требований, касающихся именно безопасности инкассатора и переносимой им денежной наличности при высадке (посадке) в/из автомобиля и пешем следовании.

При инкассации наличных денежных средств возможны хищения вследствие превышения полномочий и злоупотребления должностными обязанностями. Вследствие разглашения сведений о маршруте и графике инкассации, состоянии подъездных путей, мест погрузки (разгрузки), кассовых узлов и т.д. сотрудниками действующими и бывшими.

**Решение проблемы**

Установить требования технической укрепленности об обязательном оборудовании подъездных путей, инкассаторских входов, примыкающих непосредственно к кассовому узлу банка (кредитного учреждения), различных крытых шлюзов.

Непосредственно с инкассаторами, в том числе с группой, работодателю необходимо заключать договора о материальной ответственности.

Сведения о маршруте и графике инкассации необходимо относить к сведениям, составляющих коммерческую тайну, обеспечить условия сохранения данных сведений, определить меру ответственности за разглашения этих сведений.

**Выгода бизнеса** при принятиипредлагаемого нормативного правового актазаключается в снижении рисков, связанных с перевозкой денежных средств и ценностей, а также обеспечении надежной сохранности средств клиентов, средств вкладчиков, а также в предотвращении возможных потерь клиентов и банков.

**Расчет затрат государства.**

В случае принятия данного проекта нормативного правового акта прямые и косвенные затраты государства будут незначительными, поскольку рассмотрение документов и выдача лицензии, а также осуществление надзора за соблюдением требований и условий лицензии предлагается закрепить за МВД КР.

На Министерство внутренних дел КР возложены обязанности по выдаче соответствующих разрешений на оружие в соответствии с Законом «Об оружии», ведется картотека преступлений и осужденных лиц, а ГУПМ МВД КР ведет контроль спецавтомашин.

Фактически все вопросы, касающиеся перевозки и инкассирования наличности, находятся в компетенции МВД КР, что логично предполагает его установление как лицензиара деятельности по инкассации и перевозке денежных средств и ценностей.

Лицензированием данного вида деятельности в МВД КР будет заниматься Главное управление общественной безопасности, выполнение данных работ не потребует открытия каких-либо штатных единиц, что предполагает отсутствие дополнительных затрат со стороны министерства и, соответственно, государства.

В случае отказа МВД КР от принятия функций лицензиара инкассационной деятельности можно рассмотреть вариант придания функции лицензиара инкассационной деятельности на Национальный банк. В этом случае никаких затрат из бюджета республики не будет, так как все расходы будут осуществляться из бюджета Национального банка.

**Расчет выгод государства**

В случае принятия предлагаемого проекта нормативного правового акта, ожидаемые выгоды государства в долгосрочном периоде будут следующими:

- обеспечение безопасности доставки и сохранности денежных средств и ценностей банков, предприятий, организаций и физических лиц;

- дополнительные доходы государства за счет роста налоговых отчислений юридических лиц осуществляющих инкассацию и перевозку денежных средств и ценностей, развитие конкуренции и, как следствие повышение качества данного вида услуг.

**Анализ воздействия на конкуренцию**

Принятие данного законопроекта прямого воздействия на конкуренцию не окажет, так как предоставляет равные условия деятельности для всех участников сферы инкассаторских услуг.

**Результаты общественного обсуждения**

Изучение вопросов связанных с инкассированием наличных денег и перевозкой ценностей показывает, что указанные проблемы в разделе 1 имеются в большинстве стран и они решаемы.

Деятельность сферы инкассационных услуг, находящаяся в настоящий момент в правовом вакууме, должна приводиться в соответствие хотя бы на минимальном уровне до уровня передовых стран, для чего необходимо приводить в соответствие нормативные правовые акты и соответствующую документацию, согласно международным стандартам и рекомендациям.

***Данный блок будет заполнен после общественного обсуждения***

Для учета мнений в ходе общественного обсуждения, законопроект в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах в Кыргызской Республике» с «\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2017 года размещен на официальных сайтах Правительства Кыргызской Республики и Национального банка Кыргызской Республики.

Анализ регулятивного воздействия разработан в рамках рабочей группы, в состав которой вошли специалисты некоторых коммерческих банков, представители МВД КР, Национального банка и бизнес-среды.

Проект Закона также был согласован с:

(а) коммерческими банками;

(б) ОЮЛ «Союз банков Кыргызстана»;

(д) Министерствами и ведомствами. (?)

**Вариант 3 «принятие Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» без введения лицензирования инкассационной деятельности»**

**а) Способ регулирования:**

В связи с отсутствием нормативно-правовой базы по вопросам инкассации, а также для обеспечения безопасности при перевозке наличных денежных средств, необходимо принятие Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике», определяющего минимальные требования к субъектам инкассационной деятельности в целом.

После принятия Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» требуется разработка подзаконного нормативно-правового акта в виде Положения «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» совместно разработанного и утвержденного Национальным и Министерством внутренних дел Кыргызской Республики. Данное Положение будет являться ключевым документом, наряду с Законом «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» для юридических лиц, осуществляющих деятельность по инкассации денежных средств и перевозке ценностей.

Совместное для НБКР и МВД КР Положение позволит осуществлять требуемый надзор за деятельностью организаций: Национальным банком – надзор за коммерческими банками, МВД КР – надзор за остальными хозяйствующими организациями действующими на данном рынке услуг.

**б) Регулятивное воздействие**

**Ожидаемые последствия:**

Регулирование субъектов инкассационной деятельности позволит:

- повысить качество автотранспорта используемого на маршрутах перевозки;

- качественно повысить кадровый состав инкассаторских служб, тем самым снизив криминализированность персонала;

- обеспечить клиенту возможность возмещения ущерба при наступлении страхового случая потери ценностей;

- значительно увеличить условия безопасности при инкассировании денежных средств и перевозке ценностей;

- создать равные конкурентные условия для всех участников данного сегмента рынка в Кыргызской Республике.

**Ожидаемые позитивные последствия (выгоды)** от принятия Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» выражаются в:

- установлении единых требований и обеспечении равных условий деятельности для всех участников рынка инкассаторских слуг;

- повышении конкуренции и предотвращении монополии на рынке инкассаторских услуг;

- повышении качества предоставляемых инкассаторских услуг;

- повышении безопасности перевозок и сохранности денежных средств и ценностей;

**Ожидаемые негативные последствия** от принятия Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» выражаются в том, что принятие данного Закона может привести к увеличению затрат инкассационных организаций на техническое оснащение, что приведет к росту тарифов и расценок и следовательно затрат клиента и далее по цепочке.

**Ожидаемые последствия на группу интересов:**

**Для государства:**

- снижение криминогенной обстановки в республике;

- развитие рынка услуг страхования

- и др.

**Для пользователей услуг инкассации**

- повышение качества обслуживания;

- возможность возмещения ущерба при потере ценностей в пути следования;

‑ и др.

**с) Реализационные риски**

Деятельность организаций по предоставлению услуг инкассирования денежных средств и перевозки ценностей сопряжено с рядом рисков, которые характерны не только для них, но и касаются конечных пользователей услуг. Основными рисками в данной сфере деятельности являются операционный, репутационный и правовой риски.

Предотвращение операционного риска, в данном варианте регулирования осуществляется посредством усовершенствования систем защиты перевозок, соблюдением особых правил и инструкций по перевозкам, защите информации.

Репутационный риск связан с возможными убытками в результате действий как самого перевозчика, так и третьих лиц, создающих негативное общественное мнение по отношению к данной организации. Убытки могут выражаться как в прямых денежных потерях, так и в косвенных потерях через сокращение клиентской базы организации.

Факторами, способствующими возникновению правового риска, могут быть несоответствие правил и НПА, использующихся в инкассационных организациях, действующему законодательству либо нарушения действующего законодательства инкассационной организацией или их клиентами.

**д) Правовой анализ**

Проект Закона Кыргызской Республики «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» не противоречит законодательству Кыргызской Республики и нормам международного права

Рассматриваемый Закон не дублирует другие законы и предложен разработчиками для регулирования деятельности по инкассации с целью дальнейшего развития сферы инкассаторских услуг в Кыргызской Республике.

Предлагаемый проект Закона отвечает требованиям разработки такого типа документа, не имеет противоречий с другими нормативными правовыми актами, не противоречит действующему законодательству Кыргызской Республики и нормам международного права.

**Реализованные в тексте проекта Закона требования нормативных правовых актов**

В статье 4 Конституции Кыргызской Республики признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Кыргызская Республика гарантирует разнообразие форм собственности и их равную правовую защиту.

Собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своего имущества, и его изъятие помимо воли собственника допускается только по решению суда.

Согласно статье 222 Гражданского кодекса Кыргызской Республики, собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие законодательству и не нарушающие права и законные интересы других лиц.

**e) Основные выводы экономического анализа**

Важным направлением деятельности Национального банка является своевременное обеспечение потребностей экономики республики в наличных деньгах.

**Общая сумма денег в обращении** на 1 января 2017 года составила 74 838,8 млн сом.

За последние пять лет общая сумма денег в обращении возросла на 28,5 процента, что свидетельствует о высокой потребности в наличных деньгах для обслуживания экономики Республики.

Наглядно динамика изменения денег в обращении за период 2013-2017 гг. приводятся в следующей таблице (по состоянию на дату - 1 января):

                                                                                                              млн сом

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **2013 г.** | **2014 г.** | **2015  г.** | **2016 г.** | **2017 г.** |
| 58 252,2 | 66 954,1 | 57 074,6 | 58 398,0 | 74 838,8 |

Наблюдающаяся общая тенденция роста денег в экономике обусловлена не только устойчивой потребностью экономики в наличных деньгах, но и постоянным повышением государственных выплат по социальному пакету.

Поступление наличных денег в кассы коммерческих банков за 2016 год составило 1 173,0 млрд сомов, что на 13,1 процента больше, чем в 2015 году; выдача наличных денег из касс коммерческих банков возросла на 14,6  процента и составила 1 193,5 млрд сомов.

Рост денег в обращении и ежегодное увеличение оборотов наличности, проходящей через кассы коммерческих банков и, соответственно, через кассы предприятий и хозяйствующих организаций окажет положительное влияние на динамику роста потребностей в их перевозках и инкассации.

**Расчет затрат бизнеса**

В случае принятия предлагаемого проекта нормативного правового акта ожидаемые затраты бизнеса будут следующими:

**Прямые затраты** будут состоять из:

- затрат для формирования минимального резервного (страхового) фонда по восстановлению ущерба в размере 10 млн сом, поскольку создание резервного фонда является одним из условий на осуществление инкассационной деятельности;

- затрат для формирования уставного капитала в размере 10 млн сом.;

- затрат на приобретение специальных транспортных средств, соответствующих установленным проектом Закона требованиям;

- затрат на приобретение специального оружия в соответствии с Законом КР «Об оружии»;

- затрат на средства связи и индивидуальные средства защиты (радиостанции, бронежилеты и пр.);

- страхование грузов и жизни сотрудников.

**Косвенные затраты** будут состоять из других сопутствующих расходов.

Все расчеты затрат бизнеса аналогичны приведенным затратам в предыдущем 2 варианте регулирования «с лицензированием инкассационной деятельности».

**Выгода бизнеса** при принятиипредлагаемого нормативного правового актазаключается в снижении рисков, связанных с перевозкой денежных средств и ценностей, а также в обеспечении надежной сохранности средств клиентов, средств вкладчиков, а также предотвращении возможных потерь клиентов и банков.

**Расчет затрат государства**

В случае принятия данного проекта нормативного правового акта прямых и косвенных затрат государства фактически нет или они незначительны, так как касаются затрат только по рассмотрению законопроекта правительственными органами и его последующим утверждением по итогам рассмотрения парламентом республики.

**Расчет выгод государства**

В случае принятия предлагаемого проекта нормативного правового акта ожидаемые выгоды государства в долгосрочном периоде будут следующими:

- обеспечение безопасности доставки и сохранности денежных средств и ценностей банков, предприятий, организаций и физических лиц;

- дополнительные доходы государства за счет роста налоговых отчислений юридических лиц, осуществляющих инкассацию и перевозку денежных средств и ценностей,

- развитие конкуренции на рынке и, как следствие, повышение качества данного вида услуг.

- развитие рынка услуг страхования.

**Анализ воздействия на конкуренцию**

Принятие данного законопроекта прямого негативного воздействия на конкуренцию не окажет, так как предоставляет равные условия деятельности для всех участников сферы инкассаторских услуг.

**Результаты общественного обсуждения**

Изучение вопросов, связанных с инкассированием наличных денег и перевозкой ценностей, показывает, что указанные проблемы в разделе 1 имеются в большинстве странах мира и они решаемы.

Деятельность сферы инкассационных услуг, находящаяся в настоящий момент в правовом вакууме, должна приводиться в соответствие на минимальном уровне до уровня передовых стран, для чего необходимо привести в соответствие нормативные правовые акты и соответствующую документацию согласно международным стандартам и рекомендациям.

***Данный блок будет заполнен после общественного обсуждения***

В соответствии со статьей 23 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах в Кыргызской Республике» данный проект Закона для проведения общественного обсуждения размещен на официальных сайтах Правительства Кыргызской Республики и Национального банка Кыргызской Республики (\_\_\_\_\_\_\_\_). Замечания и предложения учтены.

Законопроект соответствует законодательству и не повлечет за собой социальные, экономические, правовые, правозащитные, гендерные, экологические и коррупционные последствия, при этом не потребует дополнительных расходов из средств республиканского бюджета.

Анализ регулятивного воздействия АРВ разработан в рамках рабочей группы, в состав которой вошли специалисты некоторых коммерческих банков, представители МВД Кыргызской Республики, Национального банка и бизнес-среды.

Проект Закона также был согласован с:

(а) коммерческими банками;

(б) ОЮЛ «Союз банков Кыргызстана»;

(д) Министерствами и ведомствами. (?)

**Вариант 4 - «либеральное регулирование, с помощью подзаконных актов издаваемых Национальным банком».**

На сегоднящний день во многих зарубежных странах инкассация денежных средств и перевозка ценностей осуществляется на приципах «саморегуляции» с обязательным условием со стороны клиента по отношению к транспортной компании страхования перевозимых ценностей. Например, клиенту необходимо осуществить доставку денежных средств в/из банка. Он (клиент) обращается в инкассационную (транспортную) компанию за данной услугой с указанием, что одним из требований по доставке является страхование перевозимых ценностей. У страховой компании свои условия к перевозчику: наличие необходимых лицензий, бронированного транспорта, оружия, опыт работы и т.п.

Таким образом, несмотря на термин «саморегуляция» происходит довольно жесткий процесс регулирования через необходимость обладания определенными лицензиями, взаимоотношений со страховыми и перестраховочными компаниями и т.д. Главным действующим лицом процесса выступает страховая компания.

**а) Способ регулирования**

Либеральный подход к регулированию деятельности по инкассации наличных денег и перевозкам ценностей, с помощью подзаконных актов издаваемых Национальным банком сводится к отсутствию:

- общих правовых рамок функционирования данной деятельности для всех участников данной сферы услуг;

- строгой регламентации деятельности организаций, предлагающих данный вид услуг, не являющихся финансово-кредитными учреждениями или банками;

**Какие меры будет осуществлять Правительство и Национальный банк Кыргызской Республики в случае данного варианта?**

В соответствии с Законом КР «Об оружии» организации и предприятия, оказывающие данный вид услуг, должны получить официальное разрешение на хранение, ношение и применение оружия от МВД КР как органа Правительства, отвечающего за оборот оружия.

Согласно статьи 18 пункт 4 Закона «О Национальном банке Кыргызской Республики», устанавливаются общие требования для хранения, перевозки и инкассации наличных денег для банков.

В связи с этим Национальный банк издает инструкции и положения, которые регулируют отношения и порядок работы при инкассировании денежных средств и перевозке ценностей, осуществляемых в сфере банковской деятельности.

Других, регулирующих сферу инкассирования денежных средств и перевозку ценностей, подробно расписанных НПА, в республике не имеется.

Таким образом, за бортом регулирования оказываются небанковские организации, такие как частные охранные предприятия, детективно-охранные агентства и т.д., которые также оказывают для частных лиц и коммерческих предприятий республики данный вид услуг.

Основной задачей, способствующей достижению цели (или подчиненной основной цели) деятельности Национального банка, является поддержание покупательской способности национальной валюты, обеспечение эффективности, безопасности и надежности банковской и платежной системы республики для содействия долгосрочному экономическому росту республики.

Национальный банк со своей стороны в свете развития сферы инкассации денежных средств и перевозки ценностей будет устанавливать минимальные требования по обеспечению технической безопасности и защиты перевозок, требований определенных мер по управлению возникающими рисками и т. д. для коммерческих банков и других финансово-кредитных учреждений.

**б) Регулятивное воздействие**

**Ожидаемые последствия:**

Данный подход не в полной мере обеспечивает безопасность операций по инкассированию денежных средств и перевозке ценностей. Существует множество компаний, помимо финансово-кредитных учреждений, которые не поднадзорны ни Правительству, ни Национальному банку (неучтенное инкассирование денежных средств и перевозка ценностей прямо оказывает влияние на оборот наличности и ценностей, которые по большей части обслуживают теневой рынок).

Как показывает практика, именно в данной среде, из-за ее недостаточной регламентации порядка деятельности и наличия хотя бы минимальных требований в большинстве случаев и наблюдаются нападения, ограбления и другие преступные действия, иногда со смертельным исходом.

**Описание конкретных действий:**

**При этом могут возникнуть определенные воздействия на группы интересов, а именно:**

**Государству:**

- неполное доверие к банковским и платежным услугам;

- сохранение высокого уровня теневой экономики;

- влияние на криминогенную обстановку в республике;

- недостаточный объем собираемых налогов и социальных отчислений;

- недостаточное развитие сферы инкассации денежных средств и перевозки ценностей;

‑ и др.

**Пользователям:**

- недостаточная защищенность денежных средств и ценностей при перевозках;

- отсутствие полных гарантий восстановления денежных средств и ценностей при ограблении и утере в пути следования;

- подвержение пользователей мошенническим операциям со стороны недобросовестных перевозчиков;

‑ и др.

**Индикаторы оценки результативности**

- высокие операционные риски;

- недостаточное пользование страховыми услугами;

- отсутствие точных данных о всех пользователях и участниках данной сферы услуг;

- низкая информационная очетность об объемах перевезенных наличных средствах и ценностях.

**Рекомендуемое регулирование (выводы):**

Подводя итоги Анализа регулятивного воздействия можно отметить, что регулирование сферы инкассаторских услуг можно осуществлять как через принятие специального Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике», так и через либеральное регулирование, посредством издания специализированных нормативных документов, утверждаемых Национальным банком Кыргызской Республики.

При варианте 1 «Оставить все как есть» проблемы, указанные в разделе 1 «Проблемы и основания для государственного вмешательства» не решаются и развитие сферы инкассаторских услуг будет идти слишком медленными темпами, увеличивая и без того высокую криминогенную обстановку в республике.

При варианте 4 альтернативный вариант имеет ряд значительных реализационных рисков, которые создают проблемы для развития сферы инкассаторских услуг, главное из которых под контроль и следование минимальным требованиям попадают только коммерческие банки и ЗАО «Кыргызская инкассация». Другие частные предприятия и организации, оказывающие инкассационные услуги, выпадают из-под контроля и будут продолжать работу в примитивных условиях деятельности с обслуживанием по большей части теневого рынка экономики республики. Ни о какой добросовестной конкуренции и речи быть не может. Данный вариант не покрывает всех рисков пользователей и не достигает в полной мере цели государства.

Варианты 2 и 3 в основе своей предлагают принятие законопроекта «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике».

При этом вариант 2 основан на условии введения обязательного лицензирования инкассационной деятельности, а вариант 3 базируется на обеспечении безлицензионной деятельности, но с обязательным условием обеспечения минимальных требований для деятельности по инкассированию наличных денег и перевозке ценностей.

Предлагаемый вариант 2 – это принятие Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» с лицензированием инкассационной деятельности позволяет в полной мере достичь государственной цели, обеспечить требуемый уровень контроля и надзора за деятельностью инкассаторских организаций, путем введения лицензирования со стороны МВД КР или Национального банка КР.

После принятия закона Национальным банком и МВД КР совместно будут разработаны требуемые дополнительные нормативные правовые акты, в которых более подробно будут определены основные требования к технической и кадровой оснащенности предприятий сферы инкассаторских услуг, их резервам и их подотчетности.

Вариант 3, учитывающий принятие Закона «Об инкассационной деятельности в Кыргызской Республике» без введения механизма лицензирования инкассационной деятельности, также является привлекательным.

В этом случае для юридических лиц, предоставляющих услуги по инкассированию наличности и перевозке ценностей, определяются минимальные требования, исполнение которых должно помочь достижению государственной цели.

После принятия закона Национальным банком и МВД КР совместно будут разработаны требуемые дополнительные нормативные правовые акты, в которых более подробно будут определены основные требования к технической и кадровой оснащенности предприятий сферы инкассаторских услуг, их резервам и их подотчетности.

Учитывая, что в последние годы государство стремится уменьшить количество лицензируемых видов деятельности с целью облегчения деятельности частных предпринимателей и предприятий действующих в республике, принятие варианта 3 должно обеспечить минимально необходимый правовой статус и механизм регулирования инкассационной деятельности.