



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

ОЦЕНКА НА УЯЗВИМОСТТА КЪМ РЕКЕТ

Policy Brief No. 63, септември 2016 г.

Рекетът е една от традиционните дейности на организираната престъпност и представлява основен инструмент за набавяне на финансови средства и инфилтриране на легалната икономика. Въпреки че според стратегически документи на Европейския съюз в последните години рекетът на легитимни бизнеси не се нарежда сред най-важните заплахи от организираната престъпност, това престъпление остава като проблем в една или друга степен във всички европейски държави. Сериозността на феномена е призната от ЕС и рекетът фигурира в редица европейски нормативни актове в областта на полицейското и съдебното сътрудничество.

Рекетът е латентна форма на престъпност, известна с ниски нива на заявяване до компетентните органи. Възпрепятстващи фактори в това отношение са задължнялост на жертвите, опериране в сивата икономика, страх от отмъщение и липса на доверие в институциите поради нисък капацитет и корупция. Въздействието на тези фактори води до ниски нива на регистрация на случаи свързани с рекет и неинформираност на институциите относно степента на проблема. Стандартните проучвания за равнището на виктимизация сред бизнеса, които са общоприети като алтернатива на полицейската и съдебната статистика, също често страдат от нисък процент на съобщаване на случаи на рекет. Поради тази причина подобни изследвания също не

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Рекетът е латентна форма на престъпност, известна с ниските нива на заявяване от потерпевшите към компетентните институции, което води до липсата на информация за реалните размери на проблема.
- Типичният за правоохранителните органи подход се изразява в разследване на случаи на рекет само при наличие на внесено заявление от жертвата.
- За ефективното противодействие на този тип престъпност е необходимо въвеждането на повече проактивни форми на контрол, както и мерки за превенция и подпомагане на жертвите.
- Секторните оценки на уязвимост могат да подпомогнат държавните институции в идентифицирането, оценката и разбирането на риска свързан с рекета в даден икономически сектор чрез идентифициране на т.нар. предразполагащи и улесняващите фактори.
- Предразполагащите и улесняващите фактори пред организираната престъпност, произлизат от специфични характеристики на стопанските субекти и социално-икономическа среда.
- Оценката на уязвимост цели: а) да допринесе за по-добро разпределение на ресурсите на компетентните органи; б) да оценява и адаптира административни регулации и инструменти, използвани от правораздавателните органи, спрямо идентифицираните рискове; в) да подпомогне формирането на нови политики или законодателни мерки.

представяват надежден източник за оценяване на степента на разпространение на това престъпление. Скорошно европейско изследване на обхвата и въздействието на престъпленията против бизнеса подчертава, че „парите за протекция, заедно с подкупът, корупцията, рекета и лихварството формират група престъпления, за които е малко вероятно да бъдат съобщени от участниците в изследването. Поради тази причина е възможно наличната информация относно тези деяния да подценява техните реални размери¹.”

Типичният за правоохранителните органи подход, при който полицията разследва рекет само когато за него е заявено от жертвата, не е достатъчен за ефективното противодействие на това престъпление. Пример за алтернативен подход, който до момента е възприет само в Италия, е прилагането на проактивен полицейски контрол, превантивни и подпомагащи мерки, които улесняват сътрудничеството на жертвите с институциите и повишават устойчивостта на бизнеса срещу рекет. За да се въведат подобни мерки, е нужна по-добра осведоменост относно проблема и неговата скрита динамика. Оценката на уязвимостта към рекет на отделни икономически сектори и социални групи е полезен инструмент, който може значително да подпомогне разработването на добре информирани законодателни и правоохранителни политики.

Оценката на уязвимостта като методологичен подход

Подходът, основан на оценка на уязвимостта, е разработен и прилаган с цел идентифициране и предлагане на социални и ситуационни мерки за противодействие и намаляване на престъпността. За разлика от традиционните оценки на заплахата

от организирана престъпност, които се фокусират върху извършителите и престъпните пазари, този подход взема предвид цялостната среда на криминалните деяния с цел да определи фактори, предразполагащи към уязвимост в определени стопански сектори – структури, отношения, взаимозависимости, механизми и/или условия, които играят важна роля по отношение на престъпленията.

Секторната оценка на уязвимостта се базира на три основни елемента: а) анализ на социално-икономическата среда на национално равнище; б) анализ на специфичните характеристики на стопанския сектор; в) анализ на стопанските субекти и техните бизнес процеси². Следователно вместо анализ на извършителите, този подход представлява изследване на възможностите за дейност на организирани престъпни групи, възникващи в следствие от определени слабости или специфики на стопанските субекти, както и от характеристиките на по-широката социално-икономическа среда.

Работната група за финансово действие срещу прането на пари (FATF) възприема оценката на уязвимостта като важен инструмент за анализ на множество сектори (правни услуги, хазартен сектор, добив на злато, безмитни зони и т.н.), предоставящи възможности за пране на пари и финансиране на тероризъм. Работната група **дефинира уязвимостта** като наличие на „фактори, представляващи слабости в системите за противодействие и мерките за контрол на прането на пари и финансирането на тероризъм, или обусловени от характеристики, специфични за дадена страна. Това може да включва характеристики на определен сектор, финансов продукт или тип услуга, които ги правят привлекателни за престъпни групи, целящи изпиране на пари или финансиране на тероризъм”³.

¹ Dugato, M., Favarin, S., Hideg, G., & Illyes, A. (2013). *The crime against businesses in Europe: A pilot survey*. Brussels: European Commission.

² Това е т.нар. метод MAVUS, описан тук: Vander Beken, T., & Daele, S. Van. (2008). *Legitimate businesses and crime vulnerabilities*. International Journal of Social Economics, 35(10), 739-750.

³ FATF (2013). *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*. Paris: FATF/OECD.

Елементи на този подход са интегрирани и в последния доклад на Европол, оценяващ заплахата от тежката и организирана престъпност, който анализира „улесняващи фактори и уязвимости, оказващи въздействие върху настоящи и бъдещи възможности и бариери за организирани престъпни групи и дейности, характерни за тежката и организираната престъпност“⁴.

Основни преимущества

Оценката на уязвимостта не представлява алтернатива на познатата оценка на заплахите от организираната престъпност, а е важен допълнителен компонент за цялостен анализ на риска. Спрямо престъпленията с висока латентност и ниски нива на заявяване към компетентните органи, какъвто е рекетът, този метод предоставя допълнителна възможност за разкриване и противодействие. Този тип оценки спомагат за по-добро разбиране на социално-икономическия контекст, който способства за възникването на тези престъпления, и съществуващите възможности, които престъпните групи експлоатират в различни общности или сектори.

Основното преимущество на секторните оценки на уязвимостта и оценките на уязвимостта на определени общности е, че те позволяват да се идентифицират специфични фактори, предразполагащи или улесняващи рекета. Поради това въз основа на резултатите от тези оценки могат да се определят индикатори, подпомагащи ранната идентификация и разработването на специфични мерки за противодействие на тези възможности за криминалните групи.

Основното предназначение на подобни оценки е да подпомагат противодействието и разследването на рекета чрез подобряване на съществуващите мерки за превенция и разкриване. **Специфични**

цели на секторните оценки могат да бъдат: а) да служат за основа на по-адекватно разпределение на ресурсите на компетентните органи; б) да оценяват и адаптират съществуващи административни регулации и инструменти използвани от правоохранителните органи, като ги правят по-адекватни спрямо идентифицираните рискове; в) да подпомагат разработването на нови политики или законодателни мерки.

За да бъде устойчив приносът на подобни оценки, те следва да бъдат интегрирани в цялостния процес на управление на риска, включващ стратегическо планиране, приложение на политики, измерване на постигнати резултати и преоценка.

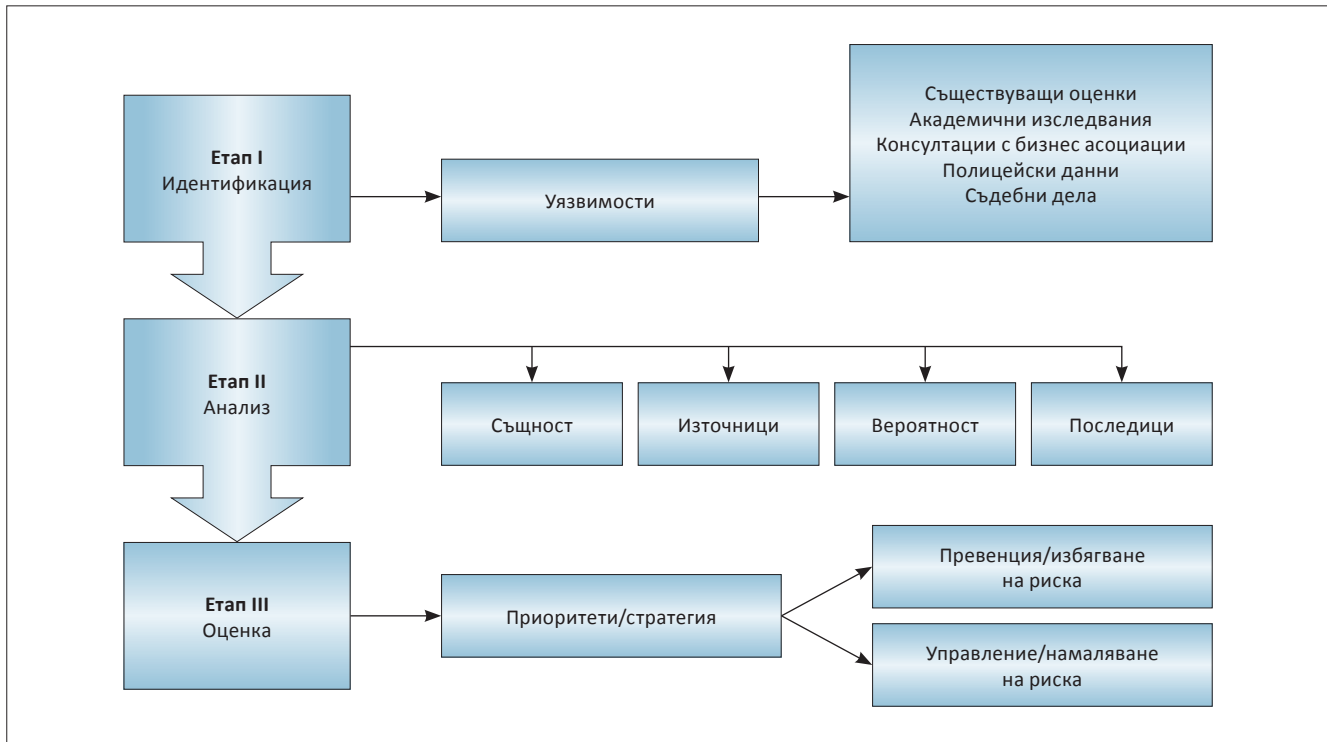
Методи за оценка на уязвимостта на икономически сектори

Изследването *Рекетът в Европа – фактори на уязвимост*⁵ разработи и пилотира метод за оценка на секторна и общностна уязвимост към рекет, адаптиращ модела за оценка на риск от престъпност на **Работната група за финансово действие срещу прането на пари**⁶. Разработеният метод включва три етапа: идентификация, анализ и оценяване.

Етапът на идентификация се състои от съставянето на първоначален списък с потенциални фактори на предразположеност, подпомагащи или позволяващи рекета на бизнеси в определен икономически сектор и/или общност, както и тяхното отсяване. Етапът **на анализ** взема предвид същността, степента и потенциалното въздействие на установените фактори. Последният етап включва цялостно **оценяване** на рисковете, за да се определят приоритети и мерки за тяхната превенция или намаляване.

⁴ Europol. (2013). *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA 2013)*.

Фигура 1. Процесът на оценка на уязвимостта



Източник: Адаптирана от FATF.

Етап I: Идентификация на потенциални рискове и уязвимости

След определянето на целта и обхвата на оценката, първата стъпка е **идентификацията на фактори на уязвимост**. Факторите, които следва да се разгледат, включват такива свързани с общата социално-икономическа среда, такива свързани с характеристиките на сектора или общността и такива свързани с отделните стопански субекти и техните бизнес процеси. За да се вземат предвид всички тези аспекти, се прилага комбинация от методи за събиране на данни.

Изходната точка при етапа на идентификация е събирането на информация за съществуващи случаи на рекет върху стопански субекти от сектора, който се оценява. Информацията от тези случаи се използва за определяне на общи характеристики на извършителите, пострадалите компании (размер на компанията, брой служители и т.н.), както и повтарящи се географски (например „горещи точки“), времеви (реакция на жертвите през различните фази на рекетиране) или други специфики.

Данни за престъпленията могат да се набавят от полицейски данни и съдебни дела, съдържащи резултати от извършените разследвания (подслушвания, показания на свидетели и жертви, финансови разследвания и анализ на иззети документи от престъпни групи). Информацията може да се допълни и чрез данни, получени от полицаи или прокурори, работили по случаите, и анализ на публично достъпна информация от медийни източници. Управители и собственици на засегнати компании, както и браншови асоциации в сектора или общността също могат да бъдат ценен източник.

Тъй като само част от уязвимостите са свързани с характеристики на потърпевшите стопански субекти, първият етап следва да включва и разглеждане на специфики на оценявания сектор, както и на по-широката политическа, регулаторна, икономическа и социална контекст на национално и местно ниво. Източници на подобна информация могат да бъдат съществуващи анализи, публични статистически данни, консултации с релевантни регулаторни органи и бизнес асоциации.

Таблица 1. Примерни индикатори на уязвимост

<p>Фактори, отнасящи се към средата</p> <ul style="list-style-type: none"> • основни засегнати региони; • мерки, предприети от държавата и бизнес асоциации; • дял на сивата икономика; • нива на корупция; • нива на заетост и безработица; • брой на населението; • основни икономически сектори; • история и състояние на организираната престъпност. 	<p>Фактори, отнасящи се към икономическия сектор</p> <ul style="list-style-type: none"> • пропуски в регулаторната рамка; • брой компании, опериращи в сектора; • структурни характеристики (дял на големи компании, дял на малкия и среден бизнес); • наличие на активни бизнес асоциации в сектора.
<p>Фактори, отнасящи се към определени етнически общности</p> <ul style="list-style-type: none"> • големина на компанията; • брой компании, опериращи в общността; • тип стопански дейности, които се развиват; • присъствие на активни бизнес асоциации или други организации в общността; • история и присъствие на етническа организирана престъпност в общността; • ниво на доверие в националните правоохранителни органи; • културни традиции, недопускащи чужда намеса в общността. 	<p>Фактори, отнасящи се към собственици/управители на компании и техния бизнес</p> <ul style="list-style-type: none"> • възраст на пострадалите; • пол на пострадалите; • националност на пострадалите; • роля в компанията; • тип юридическо лице; • брой служители; • основна дейност на компанията; • членство в бизнес асоциация; • използване на частни охранителни услуги; • продължителност на рекета; • сигнализиране на компетентните органи; • реакция към рекета; • отношения с рекетиращите; • икономическо състояние на компанията след рекета.

Четири групи фактори следва да се вземат предвид при съставянето на подробен списък с индикатори на уязвимост: а) широката политическа, икономическа, социална и законова среда; б) секторни или общностни специфики; в) характеристики на засегнатите компании; г) подходът на действие и характеристиките на извършителите (виж Таблица 1).

Етап II: Анализ

Вторият етап от оценката на уязвимостта е **анализът**. Анализът включва разглеждане на приликите и разликите между идентифицирани случаи на рекет, предразполагащи фактори и фактори на устойчивост, както и съществуващи мерки и стра-

тегии за подпомагане на жертвите и за противодействие на рекета. Въз основа на резултатите от анализа се пристъпва към изготвянето на индикативен списък със **„сигнални“ индикатори**, които могат да подпомогнат ранната идентификация на случаи на рекет и разработването на специфични мерки за противодействие.

Анализът на данни, събрани в рамките на проучването *Рекетът в Европейския съюз: Фактори на уязвимост*, идентифицира сигнални индикатори, алармиращи за слабости в два икономически сектора – селскостопанския и хотелиерско-ресторантьорския, както и в китайската общност (виж Таблица 2). Тези индикатори могат да се групират в **четири основни категории уязвимости**: 1) про-

Таблица 2. Фактори на уязвимост в хотелиерско-ресторантьорския и селскостопанския сектор и китайските общности

Фактори на уязвимост	Същност на уязвимостта	Хотелиерство и ресторантьорство	Селско стопанство	Китайски общности
Региони с висока гъстота на малки фирми	Национален контекст	√	√	√
Традиционно присъствие на организирана престъпност	Национален контекст	√	-	-
Дълбоко вкоренена корупция в регулаторните органи	Национален контекст	√	√	-
Слаби и неефективни регулаторни органи	Национален контекст	√	√	-
Тромава и сложна законова рамка или празноти в регулацията	Национален контекст	√	-	-
Региони, в които секторът е единствения реален източник на доходи	Национален контекст	-	√	-
Разпространение на практики, характерни за сивата икономика (укриване на данъци, работа на черно)	Национален контекст/ Специфична за сектора	√	√	√
Значителен дял на малки и средни предприятия	Специфична за сектора	√	√	√
Ниски бариери за влизане в сектора, поради ниски изисквания за влагане на начален капитал, технологии и специализация	Специфична за сектора	√	√	√
Преобладаващата част от плащанията са в брой	Специфична за сектора	√	√	√
Потенциалните рекетъори могат лесно да проследят оборотите и продукцията (например брой клиенти, размер на обработваемата земя)	Специфична за сектора	√	√	√
Дейността на фирмите е свързана с определена територия – т.е. не може да се премести лесно	Специфична за сектора	√	√	√
Национални регулации във връзка с разпределянето на субсидии от фондовете за Общата селскостопанска политика на ЕС	Специфична за сектора	-	√	-
Реституция на земеделска земя и приватизация	Специфична за сектора	√	√	-
Концентрация на пазара за храни	Специфична за сектора	-	√	-
Недоверие в националните правоохранителни и регулаторни органи	Специфична за общността	√	-	√
Затворена култура на мигрантските общности	Специфична за общността	-	-	√
Зависимост на малките и средни фермерски стопанства от външно финансиране	Свързана с бизнес процеси	-	√	-
Липса на осведоменост на жертвите за същността на новите форми на рекет	Свързана с бизнес процеси	√	√	-

излизащи от общата социално-икономическа, регулаторна и законова среда; 2) обусловени от специфики на икономическия сектор; 3) свързани с бизнес процесите на компаниите; 4) произлизащи от специфики на общността (виж Таблица 2).

За да се оцени рискът от рекет, произтичащ от идентифицираните уязвимости, оценяването трябва да вземе предвид и възможните последици от престъплението. Следните последици за селскостопанския и хотелиерско-ресторантьорския сектор бяха установени:

1) Сектор „Селско стопанство“:

- растящ брой малки и средни фермери, които трайно напускат сектора;
- повишени нива на безработица в селските региони;
- обезлюдяване на селските региони;
- загуба на селскостопански традиции;
- растяща зависимост към внос на хранителни продукти;
- негативни последици за околната среда.

2) Сектор „Хотелиерство и ресторантьорство“:

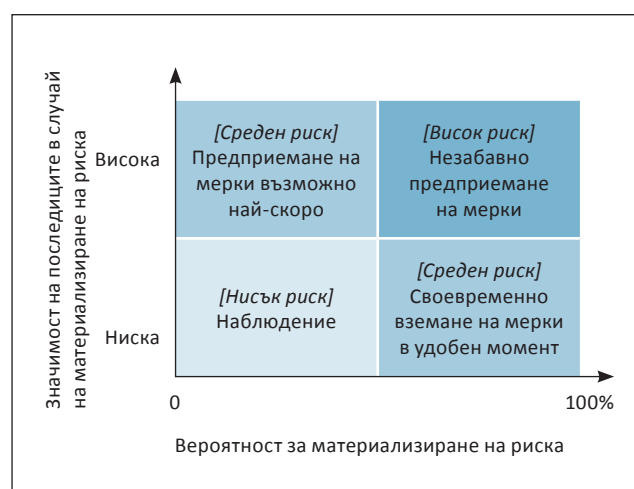
- спад в инвестициите;
- нарастване на инфилтрирането на организирани престъпни групи и прането на пари в сектора;
- намалена конкурентоспособност на сектора;
- увеличени нива на корупция.

Идентифицираните фактори на уязвимост следва да бъдат анализирани чрез прилагането на стандартна матрица за анализ на риска. Матрицата за анализ на риска позволява да се отчете вероятността организираната престъпност да се възползва от слабостите, както и последиците от това. По този начин може да се направи оценка за равнището на риска (ниско, средно, високо), който представляват идентифицираните фактори на уязвимост.

Етап III: Оценка

Последната стъпка от метода е оценката, която следва да определи приоритети и специфични мерки за адресиране на рисковете, които са идентифицирани и подредени по важност в рамките на вторият етап от оценката на уязвимостта. Въз основа на това могат да се изработят стратегии и планове за действие за превенция или намаляване на рисковете.

Фигура 2. Матрица за оценка на риска



Източник: Адаптирано от FATF.

В зависимост от източника, характера, вероятността и последиците от идентифицираните слабости могат да бъдат разработени различни мерки за управление на риска – включително такива за превенция, намаляване и управление на рискове. Тези мерки могат да бъдат планирани като подлежащи на непосредствено, краткосрочно или дългосрочно прилагане (виж Фигура 2).

Докладът *Рекетът в Европейския съюз: Фактори на уязвимост* предлага следните мерки, базирани на идентифицираните слабости:

- Повишаване на осведомеността относно новите форми на рекет сред правоохранителните органи чрез обучения и обмен на опит.
- Работа с уязвими компании чрез информационни кампании и отваряне на горещи линии или бюра за помощ.
- Насърчаване и подпомагане, включително и

под формата на финансова подкрепа, на бизнес асоциации и други неправителствени организации, които да предоставят помощ на жертви на рекет и да насърчават колективното противопоставяне на рекета на местно ниво.

- Подпомагане и защита на жертви и установяване на механизми за финансова компенсация, както и допълнително подобряване на мерките за защита на жертвите.
- Отстраняване на съществуващите пропуски и хармонизиране на регулации, касаещи специфични сектори (например субсидии за селско стопанство, регулации за безопасност на храните).
- Засилване на антикорупционните мерки в полицията и регулаторните органи, контролиращи секторите.

В допълнение на общите препоръки докладът представя и няколко специфични препоръки за противодействие на рекета в китайските общности:

- Въвеждане на модела „полицията в близост до обществото“ по отношение на етнически общности.
- Осигуряване на специализирани обучения за полицаи за подобряване на общата осведоменост относно етническите общности и на същността на вътрешноетническия рекет.
- Набиране и обучение на полицейски служители от различни националности.
- Обмен на опит в разследването на вътрешноетнически рекет с полицейски органи от други държави.



BULGARIAN-SWISS COOPERATION PROGRAMME
БЪЛГАРО-ШВЕЙЦАРСКА ПРОГРАМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО

С финансовата подкрепа на Българо-швейцарската програма за сътрудничество



С финансовата подкрепа на програма „Превенция и борба с престъпността“ на Европейския съюз Проектът е финансиран с подкрепата на Европейската комисия. Настоящата публикация отразява единствено възгледите на своите автори и Европейската комисия не носи отговорност за използването на съдържащата се в нея информация.