



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПРОЕКЦИИ

Policy Brief No. 69, май 2017 г.

1. Състояние

Все още не е готова цялостната Национална оценка на риска, предвиждана от Четвъртата директива на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари (Директивата). Тя би допринесла България по-добре да разкрива и да се справя със съществуващите рискове. Според Четвъртия доклад за взаимна оценка за България, публикуван от Комитета на експертите за оценка на мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма (MONEYVAL), злоупотребите с финансовата система са насочени главно за **пласиране и напластяване** на незаконни активи, придобити в чужбина. На по-късен етап обикновено се извършва **интегриране** на незаконно придобитите финансови средства в оборота на легитимна финансова или нефинансова система, най-често в чужбина. По-голямата част от тези пари преминава през българската финансова система за кратък период от време, за да остави възможно най-малко следи в нея, и съответно да ограничи до минимум риска да бъдат разкрити перачите на пари¹. По принцип, предвид малкия потенциал на българската икономика, големите по обем транзакции, извършвани

¹ CoE, 2013, Fourth MONEYVAL evaluation round: Bulgaria, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL\(2013\)13_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL(2013)13_ENG.pdf)>.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- България продължава да бъде изложена на големи рискове от прилагането на престъпни схеми за изпиране на пари. Високият дял на неформалната икономика в съчетание с ниската ефективност на борбата срещу корупцията и организираната престъпност обуславя високата степен на податливост на финансовата ѝ система към този вид финансова престъпност.
- Достъпността и привлекателността на страната за инвеститори в недвижими от страни, които не членуват в ЕС, са допълнителен рисков фактор, поради възможността България да бъде използвана като място за прехвърляне на пари, които да бъдат изпрани в рамките на Европейски съюз.
- Законодателната система на страната се отличава със стабилност и високи стандарти в борбата срещу изпирането на пари. Но нейната институционална инфраструктура продължава да е фрагментирана и да ѝ липсва централно координиращо звено, което води до още повече разпиляване на и без това недостатъчните човешки ресурси.
- България се нуждае от спешно въвеждане на най-новите правила в сферата на борбата срещу изпирането на пари, насочени към установяване на крайния действителен титуляр на правото на собственост. Българската правоприлагаща система би следвало да насочи усилията си към разработване и прилагане на оценка на риска от пране на пари, на основата на информация от различните регистри и публични бази данни.
- За успеха на противодействието срещу изпирането на пари в България е необходим напредък в борбата срещу корупцията по високите етажи. Все още съществува вътрешна цензура по отношение на разследванията на високопоставени политици и други публични личности.



BULGARIAN-SWISS COOPERATION PROGRAMME
БЪЛГАРО-ШВЕЙЦАРСКА ПРОГРАМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО

Тази публикация е подкрепена финансово от Българо-швейцарската програма за сътрудничество. Изразените мнения не отразяват позицията на Българо-швейцарската програма за сътрудничество.

във фазата на пласмента, би следвало по-лесно да бъдат забелязани. Досега обаче това се случва рядко, преди всичко поради факта, че организирани престъпни групи в страната имат многонационален характер. Следователно те могат да използват отделни и относително малки преводи, което прави разкриването на незаконния характер на тези първоначални трансакции трудна задача. Тези фактори, наред с постигнатия напредък на технологиите и многопосочното използване на сложните финансови структури в контекста на глобализацията на финансовите пазари, са сред основните причини за големите трудности, с които се сблъсква разследването на финансовите престъпления, въпреки малкия обем на българската икономика.

От друга страна, влиянието на големите криминални пазари върху българската икономика (например трафика на наркотици, проституцията, контрабандата и др.) е съществено². Първият и досега единствен всеобхватен *Доклад за оценка на тежката и организираната престъпност*, изготвен с подкрепата на Центъра за изследване на демокрацията през 2011 г., прави извода, че годишните приходи от дейностите на организираната престъпност и корупцията в най-големите криминални пазари надхвърлят 4-5 млрд. лева (2,5 млрд. евро) или почти 6 % от БВП³. При това, тази цифра включва само незаконните приходи от трафика и разпространяването на наркотици, контрабандата на цигари и други акцизни стоки, проституцията, корупцията (свързана със злоупотребите с обществени поръчки), както и приходите от данъчни измами. Тя не включва приходите от други незаконни дейности от типа на финансовите измами, трафика на културни ценности, както и

парите от мащабната скрита икономика на България. Въпреки тенденцията към постоянно намаляване влиянието на организираната престъпност, и през изминалото десетилетие размерът на криминалната икономика продължаваше да застрашава легалния бизнес, да компрометира пазарната конкуренция и да създава рискове за демократичното функциониране на публичните институции⁴.

Разкриването на динамиката на скритата икономика е съществена предпоставка за подобряването на институционалния капацитет за предотвратяване и пресичане изпирането на пари в България. Продължителните високи нива на скритите икономически дейности, дължащи се на недостатъците във функционирането на публичните институции, както и в прилагането върховенството на закона, подкопават икономическото развитие на страната. Според *Индекса за скритата икономика* на Центъра, скритите икономически дейности бележат спад през последните няколко години⁵. Въпреки факта, че представителите на бизнеса оценяват сегашните нива на скрита икономика като по-ниски в сравнение с 2009 г. и 2012 г., те продължават да се притесняват от нелегалния внос и износ, както и от укриването на данъци и акцизи⁶.

Кешовата сива икономика и високите нива на административна корупция, укриването на данъчни и митнически вземания, измамите, електронните престъпления (и особено компютърната престъпност, измамите с банкомати и кредитни карти), както и стоковата контрабанда (цигари, алкохол и горива) дават представа за големите възможности за изпиране на пари в България⁷. Според Държавния департамент на САЩ и MONEYVAL, туризмът, хазартът, търговията на дребно, строи-

² CSD, 2011, Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010 – 2011, <<http://www.csd.bg/artShow.php?id=15991>>.

³ GDP at market prices as of 2011, according to Eurostat data.

⁴ CSD Brief No 21, 2010, Разследването на прането на пари: институционален подход <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=15027>>.

⁵ CSD, 2016, CSD Policy Brief No. 64: Скритата икономика в България: 2015 – 2016 г. <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17868>>.

⁶ Център за изследване на демокрацията Завладяване на държавата. Противодействие на административната и политическата корупция София: 2016, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17724>>.

⁷ US Department of State, 2015 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), <<http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/supplemental/239153.html>>

телството, здравеопазването и енергетиката продължават да бъдат секторите с най-големи рискове от изпиране на пари. Европейската комисия също потвърждава опасността от пране на пари като обръща внимание на съществуващата ситуация, наред с геостратегическото разположение на страната като входен пункт към Европа, както и с продължаващите проблеми в правоприлагането и върховенството на закона⁸.

2. Развитие и прилагане на българското законодателство срещу изпирането на пари в контекста на международните стандарти

Въпреки сравнително късното начало, **българската законова рамка постепенно се подобрява. Правната основа за разследването на това престъпление в България** първоначално се съдържа в разпоредбите на *Закона за мерките срещу изпирането на пари* (приет през 1999 г.)⁹ и в *Правилника за прилагането на Закона за мерките срещу изпирането на пари* (2006 г.)¹⁰. Приетият още през 2003 г. *Закон за мерките срещу финансирането на тероризма* е основна неизменна част от българската законова рамка в борбата срещу изпирането на пари. *Наказателният кодекс* на Република България криминализира „изпирането на пари“ още през 1997 г.¹¹, първоначално въвеждайки наказуемост за лица, които извършват финансови операции или други сделки с пари или

друго имущество, за които имат информация или подозират, че са придобити от престъпление. Възможността да се наложи предвидената в Наказателния кодекс санкция „конфискация на съществуваща собственост“ представлява друг важен елемент от цялостната система за борба с изпирането на пари¹². Към тези разпоредби се добавят и възможностите за т.нар. гражданска конфискация, въведени първоначално със *Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност* от 2005 г., и доразвити в *Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество*, приет през 2012 г., с който е отменен предишният закон.

Развитието на законодателството в посока към множество изменения и допълнения, както и разширяване обхвата на правно регулиране на противодействието срещу прането, до голяма степен са повлияни от правното развитие в международния и европейски контекст. Работната група за финансово действие (FATF) формулира съответните стандарти и насърчава ефективното прилагане на системите за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, и другите свързани заплахи за интегритета на глобалната финансова система¹³.

Работната група за финансово действие публикува своите първи 40 препоръки за борба с изпирането на пари още през 1990 г. На основата на тези препоръки бе изготвена и първата **Директива на Съвета на ЕС относно превенцията на използването на финансовата система за целите на прането на пари** от 1991 г. С нея от финансовите институции се изисква да установяват идентичността на своите клиенти и да докладват за съмнителни от гледна точка на прането на пари транзакции¹⁴. **Втората директива на ЕС** в тази област, приета през 2001 г.,

⁸ Вж. Доклади на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка. <<http://www.justice.government.bg/53/>>.

⁹ <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134420482>>.

¹⁰ <<http://lex.bg/laws/ldoc/2135533655>>.

¹¹ Наказателен кодекс, чл. 253, <<http://lex.bg/laws/ldoc/1589654529>>

¹² Наказателен кодекс, чл. 44 и чл. 37, ал. 1, т. 3, <<http://lex.bg/laws/ldoc/1589654529>>.

¹³ Financial Action Task Force, <<http://www.fatf-gafi.org/about/>>.

¹⁴ Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0308:EN:HTML>>.

Каре 1. Последните промени, свързани с категорията „действителен собственик“

С приетите изменения и допълнения към *Закона за икономическите и финансовите отношения между дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици*, в сила от 01.07.2016 г. (т.е. офшорните дружества), България включи в националната си правна рамка изискванията на Четвъртата директива на ЕС, отнасящи се до фигурата на действителен собственик. Въведена е дефиницията за „действителен собственик“, в това число и презумпцията за действителен собственик, съгласно новите правила на ЕС, както и изискването задължените субекти да водят документация за предприетите действия с цел установяване на действителния собственик. Информацията за действителните собственици се съдържа в Търговския регистър на България, достъпът до който е публичен и безплатен, и съдържа данни за идентифицирането на действителните собственици в офшорните дружества. Според приетите изменения, регистърът включва обстоятелства и данни за дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, които пряко и/или косвено осъществяват или ще осъществяват дейност и участия, които попадат в дългия списък на забранени за тях, както и данни за техните действителни собственици. Тези изменения и допълнения са важна стъпка към разширяване прозрачността в една от ключовите сфери, уязвими за пране на пари – офшорните дружества. Все пак, голям проблем остава прилагането на новите правила на практика.

разширява обхвата на предишния документ, като включва повече видове престъпна дейност, както и повече професии – тези на одитори, адвокати, счетоводители, нотариуси, управители на казина и агенти на недвижима собственост¹⁵. Под влиянието на Директивата от 2001 г. българското законодателство третира изпирането на пари като самостоятелно престъпление, различно от престъпните деяния като трафик на наркотици и трафик на хора¹⁶. **Третата директива на ЕС**, приета през 2005 г., включва допълнителните 9 препоръки на Работната група за финансово действие срещу финансирането на тероризма, които правят невъзможно запазването анонимността на банковите сметки, както и разширяват обхвата на мерките срещу изпирането на пари, за да се включат всички финансови операции, свързани с терористични дейности. Допълнително важно изискване бе въвеждането на задължителни проверки на всичките парични преводи, надхвърля-

щи 15 000 евро, както и изискването всяка страна членка да въведе национален регистър на компаниите, който да съдържа информация за правото на собственост¹⁷. Най-новата, **Четвърта директива на ЕС**, приета през 2015 г., набляга върху крайния действителен титуляр на правото на собственост и подобрената комплексна проверка на клиента, както и върху разширеното дефиниране на категорията „високопоставени политици и други публични личности“. Допълнителните разпоредби на Директивата включват намаляване тавана на плащанията в брой до 7 500 евро и целия сектор на хазарта, освен казината¹⁸.

До юни 2017 г. България трябва да транспонира във вътрешното си право **Четвъртата директива на ЕС** (Директивата). Някои законодателни промени в тази посока вече са факт. Така например, съгласно последните изменения и допълнения в *Закона за ограничаване на плащанията в брой*

¹⁵ Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001, <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:57ce32a4-2d5b-48f6-adb0-c1c4c7f7a192.0004.02/DOC_1&format=PDF>.

¹⁶ Наказателен кодекс, чл. 253, <<http://lex.bg/laws/ldoc/1589654529>>.

¹⁷ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:en:PDF>>.

¹⁸ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>>.

(в сила от 01.01.2016 г.) вече се изисква плащанията на територията на страната да се извършват само чрез превод или внасяне по платежна сметка, когато са на стойност, равна или надвишаваща 10 000 лв. (5 113 евро)¹⁹. Това изисква висока степен на разбиране на задължението за задълбочена комплексна проверка на клиентите от страна на отделите за съответствие на банките в България. Понятието „действителен собственик” „не е идентично на физическо лице/лица, което/които в крайна сметка притежават или контролират даден клиент или от чието име се извършва дадена транзакция”. (Вж. Каре 1)²⁰.

3. Приложение на законовата рамка

По отношение прилагането на българската правна рамка за борба срещу изпирането на пари определено се наблюдава напредък. През последните години при повечето индикатори, представени от прокуратурата, има увеличение (вж. Таблица 1), През 2015 г. увеличението е най-голямо, като бро-

ят на предадените на съд лица по обвинения за престъпления, свързани с пране на пари, е два пъти по-голям от 2014 г., а в сравнение с 2013 г. тази разлика е още по-впечатляваща. Най-съществено е увеличението при осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт – през 2015 г. техният брой е със 71,4 % по-голям от този през 2014 г. Интересно е да се отбележи също така, че през 2015 г. няма нито едно оправдано лице с повдигнати обвинения за изпиране на пари²¹.

Но дори при същественото увеличение на броя на осъдените по обвинения за изпиране на пари през 2015 г., все още той е доста по-малък в сравнение с другите категории престъпления (Таблица 2). Трябва да се отбележи, че доказването на това престъпно деяние в съда е труден процес, особено поради необходимостта прокуратурата да докаже връзката му с предикатното престъпление и източника на незаконно придобитите облаги. Доказването на обстоятелствата, които сочат, че предикатното престъпление е източник на „мръсните пари”, е също така труден процес, въпреки развиващата се съдебна практика в тази сфера²². Освен

Таблица 1. Основни съдебни индикатори за изпиране на пари (2008 – 2015 г.)

Вид действие	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Наблюдавани досъдебни производства	142	190	228	263	293	291	294	318
Новообразувани досъдебни производства	56	94	85	66	87	65	64	73
Решени досъдебни производства	53	63	51	82	102	98	92	119
Внесени прокурорски актове	19	20	22	31	29	20	30	39
Предадени на съд лица	36	33	35	45	59	41	48	94
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	22	35	18	29	27	16	14	24
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	1	1	4	3	9	3	1	0

Източник: Прокуратурата на РБ, 2016.

¹⁹ Закон за ограничаване на плащанията в брой, <<http://www.lex.bg/laws/ldoc/2135718725>>.

²⁰ CoE, 2013, Fourth MONEYVAL evaluation round: Bulgaria, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL\(2013\)13_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL(2013)13_ENG.pdf)>.

²¹ Вж. годишните доклади за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи за периода 2008 – 2015 г., <http://www.prb.bg/bg/pub_info/dokladi-i-analizi/>.

²² Пушкарова, И. Изпиране на пари. Разграничение от близки до него престъпления. – В: сп. Теза, бр.8/2014 г.

Таблица 2. Изпиране на пари през 2015 г. в сравнение с други видове престъпления по категории присъди

Тип престъпление	Вид на присъдата				
	Ефективна	Условна присъда	Пробация	Глоба	Други наказания
Общо	661	2268	239	1759	205
Корупция	17	183	87	198	69
Организирана престъпност	28	37	1	4	0
Трафик на хора	16	32	0	23	0
Трафик на наркотици	444	911	60	1201	85
Изпиране на пари	4	21	0	4	1
Данъчни престъпления	88	888	69	212	42
Фалшифициране на валути и платежни инструменти	62	170	10	57	6
Злоупотреба със средства на ЕС	2	26	12	60	2

Източник: Прокуратурата на РБ, 2016.

това, все още е рядкост финансовото разследване да бъде започнато едновременно с наказателното преследване на деянието. По-прецизният поглед към тези съдебни производства показва, че нито едно от тях не се отнася до високопоставени политици или други публични личности, което противоречи на наличните свидетелства за корупция по високите етажи в страната²³.

4. Институционалната среда: постижения и предизвикателства

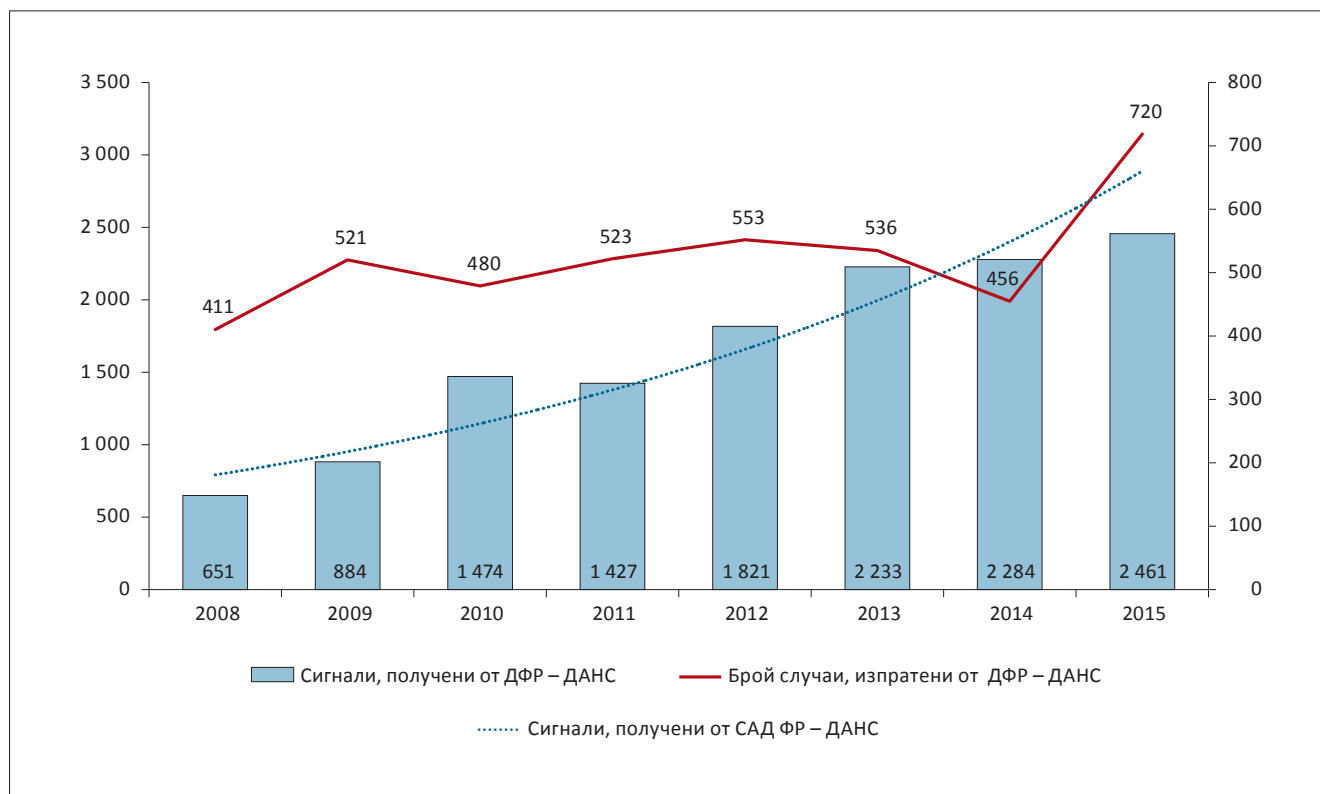
Основната българска институция, на която е възложено да се бори с изпирането на пари и финансирането на тероризма, е създадената през

2008 г. Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване“ (САД ФР) към Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС), която наследи Агенцията за финансово разузнаване към Министерството на финансите. САД ФР – ДАНС получава, съхранява, проучва, анализира и разкрива финансово-разузнавателна информация при условията и по реда на *Закона за мерките срещу изпирането на пари* и *Правилника за прилагането му*, както и *Закона за мерките срещу финансирането на тероризма*. САД ФР – ДАНС процедира като „звено за финансово разузнаване от административен тип“, което няма полицейски правомощия²⁴, няма оперативни или разследващи компетенции, но съдейства на правоохранителните органи чрез предоставянето на финансово-разузнавателна информация, която те следва да използват за разследване на

²³ Вж. например: Център за изследване на демокрацията: Завладяване на държавата. Противоедействие на административната и политическата корупция. София: 2016, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17724>>.

²⁴ CoE, 2013, Fourth MONEYVAL evaluation round: Bulgaria, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL\(2013\)13_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL(2013)13_ENG.pdf)>.

Фигура 1. Брой получени уведомления за съмнителни операции* и на случаите, за които САД ФР – ДАНС е изпратила информация до съответните органи (2008 – 2015 г.)**



* Чл. 11 и 18, Закон за мерките срещу изпирането на пари и чл. 9, Закон за мерките срещу финансиране на тероризма.

** Чл. 12, ал. 4, Закон за мерките срещу изпирането на пари.

Източник: САД ФР – ДАНС, 2016.

изпиране на пари, свързани предикатни престъпления и финансиране на тероризма, както и за проследяване на активи с престъпен произход²⁵. Същевременно при ГДБОП към Министерството на вътрешните работи е създадена специализиран отдел „Корупция и изпиране на пари“²⁶. Извън САД ФР функционира и отдел за борба срещу изпирането на пари към ДАНС. По презумпция, специализираните звена в рамките на ГДБОП и ДАНС би следвало да предприемат действия въз основа на разузнавателната информация, предоставена от САД ФР. В рамките на прокуратурата производствата по разследване на изпирането на пари обикновено се извършват от **районните прокуратури** или, когато са налице данни за ор-

ганизирана престъпна дейност, от **Специализираната прокуратура**.

Броят на получените уведомления и на случаите, за които е изпратена информация от САД ФР – ДАНС, се увеличава през последните години, като финансовото разузнаване осигурява информационно все повече досъдебни производства (вж. Таблица 1). Същевременно равнището на трудност при последните, както и обемът им, постоянно се увеличават, което изисква по-нататъшна специализация и повишаване капацитета на звеното за предоставяне на надеждна информация на прокуратурата и другите правоприлагащи органи. Обособени са **редица рискови индикатори**, които

²⁵ Вж. САД ФР – ДАНС годишен доклад за 2015 г., <<http://www.dans.bg/bg/msip-091209-menu-bul/financialreports30052012-mitem-bul>>.

²⁶ Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП) при Министерството на вътрешните работи на Република България, <<http://gdbop.bg/bg/corruption>>.

налагат по-нататъшното им следене от страна на САД ФР – ДАНС, както и от останалите институции, ангажирани в борбата срещу изпирането на пари. Сред тях са:

- Наблюдаваният ръст в продажбите на недвижимата собственост и навлизането на капитали с произход извън ЕС на този пазар.
- Съществуването на множество случаи на необяснимо забогатяване в страната, като това новопридобито богатство се използва при обществените поръчки, приватизацията, получаването на концесии и др.
- Случаи на конфликт на интереси по най-високите етажи на властта, станали обществено достояние във връзка с фалита на четвъртата по големина българска банка през 2014 г., и т.н.

В първите години на новия век трафикът на наркотици бе считан за основно престъпление, свързано с генерирането на незаконни приходи, докато престъпленията срещу фискалната система (и преди всичко ДДС измамите) категорично се наложиха като най-важното предикатно престъпление на последващото изпиране на пари²⁷. Според анализите на САД ФР – ДАНС, използването на схеми по изпиране на пари, произтичащи от компютърната престъпност (от типа на измамите „троянски кон“, „фишинг“ и др.) се разширява. Все по-често се наблюдават и т.нар. „измами със социалното инженерство“, свързани с кражба на самоличност и на злоупотреби с лична информация²⁸.

Макар САД ФР – ДАНС да отговоря за надзора върху мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма по отношение на всички задължени лица, всичките надзорни звена също следва в рамките на тяхната дейност да извърш-

ват проверка за спазването от задължените лица на изискванията на Закона за мерките срещу изпиране на пари, както и на Закона за мерките срещу финансиране на тероризма²⁹. От особена важност в това отношение институции са **Комисията по отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ)**³⁰ и **Комисията за финансов надзор**. Естествено, КОНПИ обръща особено внимание на престъпността, свързана с изпирането на пари. Нейният анализ на престъпленията, привличането за чието извършване е предпоставка за започване на проверки, в резултат на които са внесени искове за отнемане, през 2015 г. показва, че с най-нисък дял е изпирането на пари (чл. 253 от НК) – 7 % от общия брой престъпления. Това означава, че е налице съществен спад в сравнение с 2014 г., когато техният дял е бил най-висок – 23 % от общия брой престъпления³¹.

Българската народна банка (БНБ) е длъжна да поддържа ценовата стабилност чрез осигуряване на стабилността на националната парична единица и провеждане на съобразена със закона парична политика (Закон за БНБ), част от която е противодействието на рисковете от пране на пари³². Тя е овластена от *Закона за кредитните институции* да упражнява и надзор върху дейността на банките и в определени случаи – на финансовите холдинги и на финансовите холдинги със смесена дейност. По силата на същия закон и като част от националните усилия за борба с прането на пари и борбата с тероризма всички банки са длъжни да прилагат системи на вътрешен контрол, а БНБ подготвя, въз основа на оценката на риска, годишни планове за проверки на място.

Институционалната инфраструктура срещу изпирането на пари в България включва също така **Ми-**

²⁷ Ibid.

²⁸ САД ФР – ДАНС, 2014 Годишен доклад, <http://www.dans.bg/images/stories/FID/ANNUAL_REPORT_2014.pdf>

²⁹ CoE, 2013, Fourth MONEYVAL evaluation round: Bulgaria, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL\(2013\)13_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL(2013)13_ENG.pdf)>.

³⁰ Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, <<http://www.ciaf.government.bg/>>.

³¹ Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Годишни доклади 2006 – 2015, <<http://www.ciaf.government.bg/pages/view/godishni-dokladi-56/>>.

³² Закон за кредитните институции, <<http://www.lex.bg/bg/mobile/ldoc/2135532723>>.

нистерството на финансите и Министерството на правосъдието. Агенция „Митници“ също играе важна роля. Съгласно *Закона за мерките срещу изпирането на пари* тя е задължена да идентифицира и докладва за съмнителни операции, свързани с презгранични преводи в брой, както и с други инструменти. Особено важна е ролята в това отношение на нейната дирекция „Митническо разузнаване и разследване“³³.

Равнището и качеството на сътрудничеството между различните компоненти на институционалната рамка на борбата срещу прането на пари в България обаче продължават да бъдат **недостатъчно ефективни**, което отчасти е свързано с липсата на нужното кадрово покритие и адекватно финансиране на финансовото разузнаване и в частност на разследванията на тежката и организираната престъпност. Наложително е подобряване качеството на цялостната оценка на риска, както и на специфичните Доклади за съмнителни трансакции, изготвяни от САД ФР – ДАНС, които в по-голяма степен да обслужват потребностите на другите участници в системата. От друга страна се чувства нуждата от по-силно лидерство от страна на прокуратурата при определянето на приоритетните случаи, свързани с пране на пари, и тяхното успешно приключване³⁴. Освен това е необходимо да бъдат предприети мерки за промени в НПК за преодоляване на съществуващите процедурни пречки и излишния формализъм в наказателния процес.

Според международни оценки, например тази на MONEYVAL, развитието на институционалната и правната рамка в България до голяма степен съответства на международните стандарти. По-подробният анализ и интервютата с представители на различни институции обаче констатира **съществени проблеми, произтичащи от споделената отговорност** за случаите, свързани с фи-

нансова престъпност и изпирането на пари, като се наблюдава разпиляване на ресурсите между различните агенции, както и липса на национален координационен механизъм. **Дублирането на функции** е също важно предизвикателство, което води до намаляване ефикасността и ефективността на цялата система. Правомощията на различните институции, участващи в борбата с тези престъпления, са от една страна ведомствено ограничени, а от друга често дублират дейността на други звена.

Необходимият капацитет е още един важен аспект, който изисква съществено внимание. Очевиден е недостигът на човешки ресурси за гарантиране устойчивостта на институциите в борбата срещу изпирането на пари. Това бе изтъкнато с особена острота по време на кратковременното преместване на ГДБОП в ДАНС през 2013 г. Провалът на идеята за разширяване правомощията на ДАНС чрез включване в техния периметър на полицейски функции доведе до целогодишна парализа на системата за борба срещу изпирането на пари. Последвалото обратно връщане на ГДБОП в състава на Министерството на вътрешните работи ошети наличния експертен капацитет, поради тежкостта на държавни служители³⁵.

5. Международно сътрудничество

Наднационалният принцип е сред най-открояващите се характерни черти на изпирането на пари. Глобализацията и технологичните процеси съществено разшириха обхвата и сложността на този вид престъпност. Тези тенденции предполагат наличието на два различни потока от престъпно придобити активи в съответствие с мястото на извършване на престъпленията: първият поток идва от престъпления, извършени в България, като при-

³³ Дирекция „Митническо разузнаване и разследване“, Агенция „Митници“, <<http://customs.bg/bg/page/312>>.

³⁴ Констатирано при интервюта с представители на САД ФР – ДАНС, ГДБОП, Специализираната прокуратура и други ключови институции.

³⁵ Констатирано при интервюта с представители на САД ФР – ДАНС, ГДБОП, Специализираната прокуратура и други институции, както и по време на дискусиите на кръглата маса „Противодействие на прането на пари в България“, организирана на 14 юли 2016 г. от Центъра за изследване на демокрацията, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17755>>.

добитите от тях активи се изпращат в чужди държави; вторият идва от престъпления, извършени в чужбина, при които България е дестинацията за изпраните пари³⁶.

В рамките на четвъртата оценка MONEYVAL, равнището на международното сътрудничество на САД ФР – ДАНС и на правоприлагащите органи в България бе оценено като ефективно и ефикасно, като в отделни аспекти дори надхвърля минималните стандарти според изискванията на Работната група за финансово действие (FATF)³⁷. Българската народна банка и Комисията за финансов надзор също имат широки правомощия за обмен на информация с чуждестранни институции по силата на вътрешното право, международните договори, както и на сключените меморандуми за сътрудничество, но тяхното практическо приложение се оценява като слабо. Българската правна рамка предвижда централна роля на Министерството на правосъдието и на Върховната касационна прокуратура в осъществяването на международната правна помощ по наказателни дела, на което обръщат внимание и външни експертни оценки³⁸. Министерството на правосъдието ръководи, разпределя работата и оказва методическа помощ по международните съдебни, следствени, прокурорски и съдебноизпълнителски поръчки, организира работата по трансфера на наказателни производства и по признаването на присъди, и отговаря за поддържане на информация за международната правна помощ. Правомощията на прокуратурата в сферата на правната помощ по наказателни дела се отнасят преди всичко до действията по разследване, събирането на доказателства, предоставянето на информация, връчването на документи, както и други действия по оперативно

сътрудничество и обмен на информация. Сред изключителните компетенции на отдел „Международно правно сътрудничество“ към Върховната касационна прокуратура са осъществяването на ръководство и контрол при издаването на Европейски заповеди за арест за осъдени лица или за наказателно преследване, екстрадиции от и за държави извън Европейския съюз, получаване и изпращане на молби за правна помощ, молби за трансфер на наказателни производства и на осъдени лица.

Европейският съюз също така е създал механизми за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, към които България се присъедини през 2007 г. Платформата на звената за финансово разузнаване на ЕС (FIUs) представлява такъв инструмент, който улеснява комуникацията между държавите членки³⁹. Европол и Европейската банка за възстановяване и развитие пък подпомагат сътрудничеството между държавите членки и им предоставят аналитична помощ.

България членува и в Групата „Егмонт“ – мрежа на звената за финансово разузнаване, която се използва в борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. Групата „Егмонт“, за разлика от Работната група за финансово действие и комитета MONEYVAL, предоставя платформа за обмен на разузнавателни сведения от финансов характер, като по такъв начин подпомага звената за финансово разузнаване при разширяването и систематизирането на международното сътрудничество между тях⁴⁰. Освен това, САД ФР – ДАНС създаде канали за обмен на разузнавателна информация с помощта на двустранни и многостранни споразумения.

³⁶ CSD, 2012, Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010 – 2011, <<http://www.csd.bg/artShow.php?id=15991>>.

³⁷ CoE, 2013, Fourth MONEYVAL evaluation round: Bulgaria, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL\(2013\)13_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL(2013)13_ENG.pdf)>.

³⁸ Ibid.

³⁹ EU Financial Intelligence Units Platform, <http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/fiu-intelligence/index_en.htm>.

⁴⁰ Egmont Group, <<http://www.egmontgroup.org/>>.

6. Към по ефективна и ефикасна рамка в борбата срещу изпирането на пари: препоръки за България

През последното десетилетие България постигна съществен напредък в сферата на борбата срещу прането на пари, изразяващ се както в създаването на адекватна институционална среда, така и в приемането на законодателни мерки. Същевременно разследването и доказването на престъпленията по изпиране на пари в съда продължават да бъдат проблемни, в частност когато се касае за престъпления на представители на висшите ешелони на властта и на политици. Това е видно от малкия брой присъди за престъпления от този тип в сравнение с други видове престъпни деяния, въпреки факта, че при повечето престъпления се използват механизми за изпиране на пари с оглед интегрирането им във финансовата система. В страната все още няма случай на разследване на високопоставени политици и други публични личности по обвинение за изпиране на пари.

Борбата срещу прането на пари е **комплекс от мерки на различни нива**. Особен акцент трябва да се постави върху **повишаване на общия капацитет** за разследване на изпирането на пари, особено ще се отнася до институционалната координация и човешките ресурси. Изграждане и поддържане на достатъчно устойчиви нива на аналитичен капацитет и ограничаване на кадровото текучество чрез въвеждане на възможни стимули са от ключово значение не само за повишаване качеството на финансовите разследвания и за подобряване на сътрудничеството в национални рамки и в международен план, но и за цялостната ефикасност на инфраструктурата в борбата срещу изпирането на пари. Провеждането на **фокусирано обучение**, съобразено с нивото на експертизата, както и насърчаване назначаването на подготвени кадри в различните институционални звена, трябва да бъдат отправните точки в това направление.

Също така е важно да се осъзнае нуждата от **подобнена координация и сътрудничество** между САД ФР, правоприлагащите органи, прокуратурата и другите институции, ангажирани с мерките срещу изпирането на пари. Наложително е прекратяването на порочната практика на вътрешната конкуренция. При наличието на голям брой звена, които в една или друга степен участват в този процес, сегашната институционална среда предполага въвеждането на **национален координационен механизъм**, който би рационализирал вътрешните процеси и би допринесъл за повишаване на ефикасността.

Наред с повишаване капацитета и нивото на институционална координация, **България се нуждае от по-нататъшни усилия за налагане и приложение на правилата в рамките на системата на борбата с изпирането на пари**. Неспазването на предвидените от закона формални вътрешни правила и процедури за справяне с изпирането на пари в рамките на компаниите на частния сектор, наред с липсата на държавен контрол върху спазването на подобни правила, компрометира ефективността на националните усилия срещу този тип престъпност.

Освен това България трябва допълнително да се съсредоточи върху **оценката на риска и предприемане на подкрепени с доказателства мерки** в съответствие с четвъртата директива на ЕС за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Успехът или провалът на бъдещата Национална оценка на рисковете ще бъде своеобразен тест доколко националната система за борба с тази престъпност е в състояние да се развива по-нататък. Разработването и бъдещото функциониране на **национален регистър на банковите сметки** е друга важна стъпка към по-ефикасна система за борба с прането на пари, тъй като ще улесни и ускори събирането на финансова информация. Българските правоприлагащи органи трябва да използват много по-активно съществуващите разнообразни регистри и бази данни в страната и в чужбина. Това би следвало да се извършва в рамките на постоянно протичащ процес

на сътрудничество между националните звена, които поддържат подобни регистри и бази данни.

Целият спектър от взаимни двустранни и многостранни споразумения предоставя на българските власти добра основа и за предприемане на политически инициативи. С оглед на извършването на редовни оценки на ефективността на системите за борба с изпирането на пари, българските власти би следвало, колкото се може по-скоро, да въведат **рамка за оценка ефективността на системата**, предназначена за политиците⁴¹.

Разкриването на „Панамските досиета“ ясно показва нуждата от повече **прозрачност на действителните собственици** на някои юридически лица. Наред с правоприлагащите и разузнавателните служби, в усилията за идентифициране и разкриване на скритите офшорни компании и техните действителни собственици би следвало да участват и журналисти и изследователи. **Търговският регистър** би трябвало не само да бъде достъпен за всички, но и да удостоверява истинността на информацията за действителните собственици, както и нейната точност. С тази цел би следвало

да бъдат използвани възможностите на разследващата журналистика и потенциала на гражданските организации.

Изграждането на солиден опит в разследванията на престъпления, свързани с изпирането на пари, представлява нелека задача. Тя наподобява проблемите, свързани с противодействието на корупцията по високите етажи в страната. Макар че последното явление е оценявано от различни гледни точки и е обект на мониторинг чрез използването на различни инструменти от страна на Европейския съюз, България все още не отбелязва напредък по този критерий. Страната е въвела съвременна правна антикорупционна рамка, но недостатъците в институционалната среда и изтъкнатите пропуски при нейната дейност продължават да пречат за постигане на напредък. В резултат на това, както корупцията, така и предизвикателствата на изпирането на пари, включително и чрез сведенията за съмнителни сделки, както и такива с участието на високопоставени политици и други публични личности⁴², поставят под сериозно съмнение ефективността и почтеността на публичния сектор като цяло.

⁴¹ CoE, 2013, Fourth MONEYVAL evaluation round: Bulgaria, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL\(2013\)13_ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL(2013)13_ENG.pdf)>.

⁴² CSD Brief No. 21, 2010, Investigation of Money Laundering: An Institutional Approach, <<http://www.csd.bg/artShow.php?id=15028>>.