



ДОКЛАД

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ИЗПИРАНЕТО НА
ПАРИ: СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ**

**Автор:
Георги Петрунов**

София, 2008

Противодействие на изпирането на пари: състояние и перспективи¹

**Георги Петрунов,
Фондация РискМонитор**

Едва ли трябва да убеждаваме някого, че изпирането на пари е актуален проблем както в глобален аспект, така и за България. Разнообразни източници показват, че се перат огромни количества мръсни пари в различни части на света. Някои опити за оценка представят мащаба на прането на пари в границите между 600 млрд. и 3 трилиона долара годишно (Reuter and Truman 2004). Поради което Джефри Робинсън (2005) го определя като една от водещите индустрии в света.

Щом това е така, едва ли България може да остане остров, на който прането на пари е сведено до незначителни размери. Още повече, че от различни източници могат да се изведат поне няколко аргумента, че този проблем е особено актуален за България:

- преходът, който се определя от някои изследователи дори като криминален (Безлов и други 2007);
- процесът на приватизация, който се посочва като особено привлекателен за инвестиране на „мръсни“ пари (Пране на мръсни пари 1995; Dini 1997);
- възникването и развитието на сериозна организирана престъпност и корупция (Безлов и други 2007; Станков 2000);
- закъснялото инкриминиране на прането на пари в сравнение с развитието на организираната престъпност (Станков 2000);
- географското положение на страната, благоприятстващо трансграничната престъпност (U.S. Department of State 2008).

Това превръща противодействието на изпирането на пари във важен проблем за страната ни. Той е важен и от гледна точка на противодействието на организираната престъпност, защото „прането на пари е самото сърце на организираната престъпност“ (Frattini 2007: 63).

¹ Докладът представя предварителни резултати от проект „Противодействие на изпирането на пари в България“, финансиран от Институт „Отворено общество“.

I. Противодействие на изпирането на пари в България през погледа на международните доклади

Състоянието на противодействието на изпирането на пари в България е обект на наблюдение от няколко международни организации, между които Комисия на Европейските общности (2007; 2008) и Мънивал² (Moneyval 2008), които подготвят специални доклади, посветени на нашата страна. Внимание на противодействието на изпирането на пари у нас се отделя и в ежегодния доклад на Държавния департамент на САЩ за трафика на наркотици (U.S. Department of State 2008).

Ако може да си позволим съвсем кратък и общ извод за противодействието на изпирането на пари в тези доклади, то той е:

- българското законодателство отговаря на международните стандарти в тази област;
- изградени са институции, със специализирани сектори към тях;
- разработени са и специални механизми за по-добро взаимодействие между различните институции, работещи по проблема;
- отчита се увеличение на броя на присъдите за пране на пари;
- въпреки всичко това се посочва, че противодействието е недостатъчно, съществуват проблеми, за решаването на които трябва още усилия.

Това налага да се търсят и нови форми за мониторинг на противодействието на прането на пари, очертаващ някои от нерешените проблеми. Но такъв мониторинг изисква и провеждането на специално изследване. Поради което се насочихме към реализиране на такова изследване.

² Комитет на експертите по оценяване на мерките по противодействие на изпирането на пари.

II. Методология на изследването

По време на изследването проведохме дълбочинни интервюта с представители на шест институции – Държавна агенция „Национална сигурност”, Министерство на вътрешните работи, Национална следствена служба, Прокуратурата на Република България, Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност и съда. Разпределението на участниците от различните институции не е равномерно. С някои от институциите не успяхме да проведем желания брой разговори, а в една не успяхме да разговаряме с представители на желаната от нас дирекция³. За да компенсираме това проведохме дълбочинни интервюта с бивши служители на тези институции и експерти, работили по проблема. Въпреки това трябва ясно да се заяви, че набраната в настоящото изследване информация не бива да се приема като единствената и обща гледна точка за противодействието на изпирането на пари, защото е възможно да има други служители, работили по случаи на пране на пари, които да имат различни мнения. Поради което е възможно изследването да разкрива само част от общата картина на противодействието на изпирането на пари. В периода 18.12.2007г. – 25.04.2008г. проведохме разговори с 54 представители на посочените институции.

III. Основни резултати от изследването

Четири основни теми⁴ се посочват като особено значими от представителите на различните институции. С оглед подобряване противодействието на изпирането пари, при представянето на резултатите от изследването ще се съсредоточим върху посочените проблеми, а не върху хвалбите, които и не бяха особено много.

1. Тенденции в противодействието на изпирането на пари

Изключително интересна и важна, според нас, е тази част от мненията на участниците в изследването, която касае по някакъв начин тенденциите в противодействието на

³ Това се отнася в най-голяма степен за ДАНС, в която поради извършващите се промени получихме възможност да разговаряме само с двама служители, които не бяха от дирекция „Финансово разузнаване”. Първоначалният замисъл на изследването беше да се проведат дълбочинни интервюта с по 10 служители на всяка от институциите.

⁴ Пълният доклад обхваща много по-широк кръг проблеми.

изпирането на пари. Точно поради това ще започнем представянето на резултатите от изследването с нея.

Вероятно за да се отговори по адекватен начин на критичните бележки, отправени в международните доклади, изследването показва ясен стремеж да се придава особено значение на противодействието срещу прането на пари. Това се открива ясно в мненията на интервюираните, които усещат че има една тенденция за налагане да се разследва пране на пари.

Тази тенденция може би е правилна реакция спрямо критиките, но не винаги се оценява положително от участниците в изследването. Срещат се интервюта, в които се посочва, че приоритетна е цифрата за пране на пари, а качеството все още не е добро.

Освен това става ясно, че понякога стремежът към образуване на обвинения в пране на пари води до това, че се налага то да се преквалифицира в други членове. Посочват се също така примери за това, че стремежът непременно да се постигат присъди за изпиране на пари води дори до оправдателни присъди само защото обвинението е за пране на пари, а не за друго престъпление.

Друго, което може да се изведе като нежелан резултат в тенденциите е, че често, според някои от участниците, се избързва и се залавят хора, които са на по-ниско ниво в йерархията на престъпността. Това може да се илюстрира със следния цитат от проведените интервюта: *„Когато вървиш по пътя на най-лесното съпротивление, веднага да го хванеш, резултатът е този, който имаме”*.

От анализа на информацията може да се направи още един извод. Той се отнася до това, че се отдава приоритет на сигналите от звеното за финансово разузнаване, което отново бихме могли да илюстрираме с един цитат: *„всеки иска да работи по сигнал от АФР, а не от престъпна дейност. Да му хванеш структурите, които генерират парите, начините на придвижване, мениджърите, които го правят и тогава да го хванеш.”*

Друга особеност на тенденциите в противодействието на изпирането на пари, която можем да изведем от проведените интервюта, е не достатъчното свързване на

престъпленията, генериращи големи суми пари с разследвания за тяхното изпиране. Срещат се мнения, според които прекалено много се акцентира на дребните и незначителни случаи, а не на изпирането на пари, свързано с организирана престъпност. Нещо повече, има мнения, според които противодействието се съсредоточава върху случаи, които дори не касаят инвестиране на престъпно придобитите средства в легалната икономика на страната, а такива, при които става въпрос просто за закупуване на стоки за лична употреба с малки суми, придобити от престъпление.

Според някои от интервюираните това, което не достига в противодействието на изпирането на пари е не достатъчно ефективното използване на създадената система. Резултатът е представен образно в едно от интервютата така: „*ние с кран вдигаме стол*”.

2. Наказателно-правни мерки срещу изпирането на пари

Вторият кръг проблеми, които ще представим, са свързани с наказателно-правните мерки срещу изпирането на пари. Тук фокусът е върху член 253 от Наказателния кодекс.

Срещат се участници, които смятат че има нужда от промяна в член 253 от НК и липсата на такава създава сериозни трудности. Все пак според по-голямата част от мненията, проблемът не е в текста на член 253, а в неговото тълкуване.

По-точно, проблемът е в т. нар. предикатно престъпление, т.е. престъплението, от което са генерирани мръсните пари и трудностите, които идват от доказване на това престъпление и връзката между него и сумите, които са предмет на изпиране. Но този проблем с предикатното престъпление се разбира по различен начин от различните участници в изследването. По-точно по различен начин се разбира степента, до която трябва да се доказва предикатното престъпление. Бихме могли да представим поне няколко мнения по повод предикатното престъпление:

- трябва да се докаже предикатното престъпление и да се докаже, че парите са точно от това престъпление;
- за да се образува едно дело по 253 е необходимо да има образувано досъдебно производство за някакъв вид престъпление;
- трябва да има влязла в сила присъда, за да бъде съден за пране на пари;
- не е необходима присъда, но трябва да има убедителни доказателства;
- трябва чрез едни косвени улики, да получиш убедеността, че този човек се занимава с престъпление.

От интервютата изпъква и друг проблем, свързан с наказателно-правните мерки за противодействие на изпирането на пари. Това е изискването за доказване на цялата сума, т.е. „*трябва да доказваш лев по лев*”.

Основният извод, който може да се направи от анализа на събрания емпиричен материал по отношение на наказателно правните мерки срещу изпирането на пари, е, че някои елементи на законовата рамка се разбират по твърде разнообразни начини, дори в рамките на една и съща институция. Ето защо участниците в изследването подчертават: „*за да има успех трябва да се осъществи единна практика, но за съжаление я нямаме и това затруднява всички*”. Поради това уеднаквяването на практиката става неотложна необходимост за подобряване на противодействието на изпирането на пари.

3. Отношения и координация между институциите

Друг съществен проблем, върху който ще се съсредоточим, е отношението и координацията, което се осъществява между институциите, включени в процеса на противодействие на изпирането на пари. За по-добро онагледяване ще представим два примера за подобни отношения.

3.1. Съдът и разследващите органи

Различните тълкувания на законовата рамка и недостатъчното уеднаквяване на практиката води до сериозни проблеми в отношенията между различни институции.

Представителите на всяка институция посочваха като значим проблем пред тяхната работа дейността, осъществявана от някои от другите институции. Това е особено валидно за отношението между съда и разследващите органи. Трябва да отбележим обаче, че в основата на взаимните критики стои основно начинът, по който се тълкува прането на пари.

Така например, разследващите виждат проблема в разбирането на съда, което ще илюстрираме с един цитат: *„За съжаление трябва да се промени нагласата на съда, защото начинът, по който те тълкуват текста от НК, то ще си остане на това ниво”*. Съдиите от своя страна виждат проблема в работата и разбирането на разследващите: *„Според мен основният проблем е, че прокуратурата не си прави достатъчно труд да установява достатъчно доказателства, задоволява се точно с това предположение за предикатното престъпление.... Не е редно да се внасят обвинителни актове, когато силите им не са стигнали да установят предикатното престъпление”*.

Съдиите, които бяха интервюирани, споделят мнението, че разследващите органи не са успели да си свършат достатъчно добре работата по гледаните от тях дела и мерки. Срещат се мнения, в които се посочва: *„Защо прокуратурата внася актовете, като не са сигурни и не са доказали всеки един елемент от престъплението”*. Причините за това участниците в изследването откриват в това, че *„просто избързват ... и не успяват да докажат обвинението. Няма как без да се съберат достатъчно доказателства”*. В интервютата се срещат и някои по остри мнения: *„Те не са разбрали от къде са тия пари и защо внасят дело въобще.... да имат доблестта просто да си го признаят, а не да прехвърлят топката в съда”*.

От страна на разследващите органи се срещат редица критични мнения към съда, което ще илюстрираме с няколко цитата: *„Моето мнение, а и на други колеги е, че в част от съдилищата има нужда от промяна, защото в момента има тенденция за отказ от правосъдие”*, *„Според мен може да се направи извод, че съдебната система е длъжник на обществото. Основната вина за забавено съдопроизводство е в съда не е в нас”*. Срещат се редица мнения на разследващите органи, според които съдът връща дела за маловажни и незначителни неща. Като в интервютата се посочват и конкретни случаи за такива връщания.

Ще представим още един пример, с който ще илюстрираме, че прилагането на специални мерки за взаимодействие, ако не е последвано от достатъчно добър мониторинг на практиката, може да има и нежелани ефекти.

3.2. Взаимодействие и координация в условията на специална инструкция

Това ще направим, спирайки се на подписаната през 2006г. инструкция за взаимодействие между Прокуратурата на Република България, Агенцията за финансово разузнаване и Министерството на вътрешните работи.

По-близкото взаимодействие създава някои проблеми, което много ясно изпъква в събраната емпирична информация. От гледна точка на останалите институции начинът на работа на звеното за финансово разузнаване предизвиква доста критики.

Конкретните критики, които се отправят към финансовото разузнаване са, че много малка част от информацията, която изпращат, има такава стойност, която може да им позволи да вършат работа. Това ще илюстрираме със следния цитат: *„Сигналите на АФР са кухи, защото не можем да търсим престъпление в това, че човек, който има 2 000 000 – 3 000 000 лв. си е внесъл кола за 100 000 лв. А проверката преминава точно по същия начин като проверка при съмнение за наркотрафик. Абсолютно през всички тези стадии”*. Поради това особен проблем се явява това, че *„прокурорите не смеят да вземат решение, т.е. да прекратят нещо маловажно и да го изпратят на НАП”*.

Друг проблем, който се посочва е, че изпращаната информация е с голямо закъснение: *„АФР ни изпраща сигналите с много голямо закъснение. Като дойде нещо, което се е случило през 2004г., как да го проследим, то има документи, които вече са изчезнали”*. Друга критика, която се отправя към тази институция е, че информацията, която се предава е в недоокомплектован и слабо анализиран вид.

Съгласно посочената инструкция за взаимодействие от 2006г. информацията от финансовото разузнаване се изпраща в ГДБОП. Това създава усещането в не малка част от представителите на тази дирекция, че са задръстени от получаваната информация: *„С отсяването на незначителните информации, получавани от АФР, е голям проблем.*

Не ни остава време за чисто оперативната работа”. Това води до сериозно ограничаване капацитета на ГДБОП за успешна работа по противодействие на изпирането на пари.

Като проблем за успешното взаимодействие в някои от интервютата се посочва това, че в ГДБОП се работи с хартиени носители, което не позволява създаване на база данни.

Друг проблем по работата на инструкцията за взаимодействие се явява недостатъчният срок от 30 дни, който е фиксиран в нея. Направен явно за да ускори работата, фиксираният срок се оказва допълнителна пречка за това. *„Имаме срок от 30 дни и трябва да докладваме на прокурора какво сме свършили, а за прането на пари 30 дни са един миг. Докато напишем всички писма до институциите да съберем информация, да разкрием всички видове тайни, и един месец не може да ни стигне.... Минималният срок, за да се изясни един сигнал е 6-9 месеца*”.

4. Международно сътрудничество

Голяма част от хората, които са работили по пране на пари твърдят, че това престъпление в повечето случаи има международен характер. Точно поради това, международното сътрудничество в противодействието на изпирането на пари е изключително важно.

От събрания от нас емпиричен материал може да се направи извод, че повечето участници в изследването срещат сериозни проблеми с международното сътрудничество, които водят до значително забавяне на работата.

В някои интервюта се отбелязва, че *„международните правни механизми не са на ниво, отнасят се крайно небрежно, или не отговарят или отговарят между другото*”. Това мнение се потвърждава и в други интервюта *„има огромни проблеми, никой не спазва нищо, връщат когато искат и колкото искат*”.

Според някои от интервюираните, подобно на междуинституционалното сътрудничество в България, *„тук е много важен и личният контакт, когато той е убеден, че трябва да ти съдейства; докато си пращаме писма много често не става*”.

С оглед адекватното противодействие на изпирането на пари особено актуално става търсенето на възможности за разрешаване на посочените проблеми. Поради това в последната част ще представим основните предложения, изложени от участниците в изследването за решаване на разгледаните проблеми, с оглед очертаване на перспективи за подобряване на противодействието на изпирането на пари.

IV. Основни предложения

Подобряване на тенденциите в противодействието на изпирането на пари

- Някои участници в изследването предлагат по активно да се прилага, т.нар. от тях *„политика на възможното“*;
- Правят се предложения за ограничаване на работата по информации от превантивния стълб, за сметка на увеличаване на случаите, свързани с организирана престъпност. Както и за по-честото прилагане на т.нар. метод *„да се върви по пътя на парите“*.

Подобряване на наказателно-правните мерки срещу изпирането на пари

- Участниците в изследването предлагат Върховният съд да излезе с тълкувателно решение, че се съди за пране на пари по косвени улики, както е в Испания. Тъй като това мнение се споделя от редица участници в изследването, следва да се посочи, че според не малка част от тях Върховният съд би трябвало да излезе с тълкувателно решение независимо от липсата на разнопосочна практика, защото *„както и се случва може и 10 години да не се натрупа такава практика“*;
- В друго интервю се посочва: *„Ако Върховния съд не излезе с решение, самият законодател трябва да поправи текста“*;
- Още един проблем, чието решение се вижда в тълкувателно решение е отпадането на изискването за доказване на цялата сума предмет на изпиране.

Подобряване на взаимодействието и координацията между институциите

- Предлагат се промени в инструкцията за взаимодействие. В някои интервюта се посочва, че тя *„подлежи на нова редакция, дори само, поради факта, че АФР отиде в състава на ДАНС;*
- Участниците в изследването изказват и някои възможности за подобряване на работата на звеното за финансово разузнаване. Така например, в интервютата се отбелязва: *„Трябва съвет, който да решава... Да дават по 3-4% от случаите, с ясното съзнание, че ще пропуснат нещо, но като се натрупа информация ще му дойде времето”;*
- Като препоръка към тях се отправя: *„превантивния стълб да дава информация само когато са сигурни и наистина да правят финансово-разузнавателен анализ”;*
- Като такава възможност се посочва и *„действието на АФР да завършва с някакъв акт”;*
- Предлага се уеднаквяване на информационните бази данни;
- Някои от респондентите предлагат да се подобри контрола. Ще илюстрираме и това предложение с един цитат: *„Някой да осъществява контрол дали действително работи този екип. Работи ли като екип или не работи. А не всеки да си прави каквото си иска, само на книга да фигурира този екип”.*

Подобряване на международното сътрудничество

- Прави се предложение за активно изпращане на разследващите екип в съответната държава. При това този метод е прилаган в практиката и са постигнати много добри резултати.

Всичко казано показва, че все още съществуват редица сериозни проблеми пред взаимодействието на изпирането на пари в България. Както видяхме проблемите са свързани с подобряване на политиките и законодателството, взаимодействието и обвързаността на институциите, повишаване на капацитета им и т.н. Една възможна перспектива за преодоляване на посочените проблеми е създаването на цялостна стратегия за подобряване на взаимодействието на този вид

престъпност. Точно към такава стратегия, по наше мнение, би трябвало да се насочат бъдещите усилия.

Литература:

- Безлов, Т., Ф. Гунев, Г. Петрунов, Е. Ценков и М. Цветкова. 2007. *Организираната престъпност в България: пазари и тенденции*. София: Център за изследване на демокрацията.
- Комисия на Европейските общности. 2007. *Съобщение на Комисията до съвета и европейския парламент. Доклад относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването*. Брюксел.
- Комисия на Европейските общности. 2008. *Междинен доклад на комисията до Европейския парламент и до съвета относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество*. Брюксел.
- Пране на мръсни пари. 1995. Конференция на Съвета на Европа, посветена на прането на мръсни пари. Страсбург, 28-30 септември 1992г. В: *Информационен бюлетин на НИКК – МВР*, 87.
- Робинсън, Дж. 2005. *Как се перат големите пари. Тероризмът, престъпленията и мръсните пари в офшорния свят*. София: Анимар.
- Станков, Б. 2000. *Организирана престъпност*. София: Албатрос.
- Dini, L. 1997. "The Problem and its Diverse Dimensions". In: Savona, E. (ed.) *Responding to Money Laundering*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Fratini, F. 2007. "Initiative of the European Commission". In: Muller, W., Ch. Kalin and J. Goldsworth (eds.). *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*. John Wiley & Sons, Ltd.
- Moneyval. 2008. *Third Round Detailed Assessment Report on Bulgaria. Anti-Money Laundering and Combating Financing of Terrorism*. (Summary). Strasbourg.
- Reuter, P. and E. Truman. 2004. *Chasing Dirty Money. The Fight against Money Laundering*. Washington: Institute for International Economics.
- U.S. Department of State. 2008. *International Narcotics Control Strategy Report*.