

СТРАТЕГИЯ

ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

2011-2015 година

I. УВОД

1. Настоящият документ е първата стратегия в Република България, специално насочена към противодействие на изпирането на пари. Тя допълва и разширява Стратегията за национална сигурност на Република България в частта и за финансова и икономическа сигурност. Стратегията е изградена върху допускането, че националната сигурност е в пряка зависимост от икономическата и финансовата сигурност.
2. Изпирането на пари
 - представлява риск за цялото общество, ерозира доброто управление, а от там и устоите на демократичния ред;
 - оказва негативно влияние върху икономиката като цяло, намалява ефективността на финансовата система, възпрепятства използването на европейските фондове;
 - разрушава конкурентната среда и стимулите за икономически растеж в страната;
 - създава условия за корумпиране на бизнеса, финансовите институции и държавната администрация;
 - подхранва организираната престъпност и тероризма.
3. Противодействието срещу изпирането на пари, е основно направление, а понякога и единствено възможен механизъм за противодействие срещу тежката организирана престъпност и корупцията. Активното противодействие на изпирането на пари е основен механизъм и за противодействие на финансирането на тероризма. В съвременния контекст борбата с тероризма е поставена и на икономическа основа, а прекъсването на финансовите потоци към терористичните организации трябва да се разглежда като най-важният елемент от борбата с това явление. Това превръща мерките срещу изпирането на пари в основно условие на борбата с тероризма, чрез предотвратяване на неговото финансиране.

II. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

II. 1. Основни понятия

4. **Изпиране на пари** е процесът на прикриване на престъпния произход на дадено имущество, чрез който се създава възможност за интегрирането му в легалната икономика.
5. **Финансиране на тероризъм** е всяка финансова подкрепа на терористи, терористични организации или дейности, независимо от произхода на средствата.

II. 2. Цел

6. Основна цел на политиките за противодействие на изпирането на пари е да бъде предотвратено в максимална степен
 - навлизането на средства, придобити от престъпна дейност, в официалния икономически и финансов оборот на страната, както и
 - използването им отново за продължаване и разширяване на престъпната дейност на лицата в нови сфери.
7. За осъществяването на целта институциите ще осъществяват непрекъснати и решителни действия за тяхното идентифициране, проследяване и отнемане в полза на държавата, посредством наказателната или гражданската конфискация.

II. 3. Обща рамка на политиките за противодействие на изпирането на пари

8. Настоящата стратегия определя общата рамка на политиките за противодействие на изпирането на пари. Тя ще
 - повиши готовността на българските институции за още по-решително противодействие на изпирането на пари и по-активно включване в усилията на международната общност за овладяване на този феномен,
 - изгради обществен консенсус в отношението и третирането на процеса на изпиране на пари като подчертае необходимостта от противодействие, в което да се включват не само държавни органи, но и бизнесът, гражданските организации и медиите,
 - очертае възможностите за резултатното противодействие на изпирането на пари като механизъм за ефективно ограничаване на организираната престъпност и корупцията,

- подпомогне противодействието срещу тероризма чрез ограничаване възможностите за неговото финансиране.

II. 4. Принципи

9. Противодействието на изпирането на пари се основава на следните принципи:

- върховенство на закона и спазване на човешките права,
- устойчиво развитие и гарантиране на добър бизнес климат,
- превенция от страна на държавните институции и активно участие на бизнеса и гражданското общество,
- откритост и прозрачност в дейността на институциите,
- съгласуваност с международните политики и мерки за противодействие.

II. 5. Подход

10. При реализацията на политиките за противодействие на изпирането на пари ще се прилага интегриран подход.
11. Първо, те ще обвързват в цялостен анализ на средата, събиране и обработка на информация, политически и управленски решения.
12. Второ, те ще наложат нов подход на координация и взаимодействие както между държавните институции, така и между тях и бизнесът и гражданските структури.
13. Трето, те ще бъдат насочени към задълбочаване механизмите на международно сътрудничество в областта на противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма.
14. Четвърто, те ще наложат засилване на административния капацитет на органите за противодействие и задълбочаване на тяхната специализация.
15. Пето, характерна особеност на подхода ще бъде неговата ориентация към засилена превенция.

III. МЕЖДУНАРОДЕН КОНТЕКСТ

III. 1. Глобално и европейско ниво

16. Тероризмът и транснационалната организирана престъпност са сред основните рискове на глобално и европейско ниво. Те са характерни със своята асиметричност и приспособимост към променящите се условия. С развитието на информационните технологии нарастват и възможностите на киберпрестъпността, включително за изпиране на пари чрез комуникационните системи и електронното банкиране.
17. През последните две десетилетия противодействието на изпирането на пари на международно ниво се развива последователно и динамично и постепенно беше възприето като един от основните приоритети в рамките на борбата с организираната престъпност, корупцията и тероризма. Това разбиране намери отражение в редица документи, инициативи и мерки, приети от международната общност.
18. В края на 80-те години на XX век Организацията на обединените нации определя противодействието срещу пране на пари като основен приоритет. В резултат на това държавите от Г-7 създават Специална група за противодействие на изпирането на пари (FATF), която има за задача периодично да разработва и въвежда редица политики и конкретни препоръки за превантивни и репресивни мерки срещу това явление. От началото на XXI век към приоритетите на Специалната група попада и противодействието на финансирането на тероризма.
19. В същия дух на радикално противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма са приети редица документи на европейско ниво – конвенции, директиви и рамкови решения.
20. Глобалните и европейските политики срещу изпирането на пари налагат на държавите да изведат тази борба като основен приоритет и в собствените си политики, като покрият поне базовите изисквания в тази област. Всичко това прави ефективното противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма в Република България изключително важно.

III. 2. Регионално ниво

21. Географското положение, както на Балканския полуостров, така и сред държавите от Черноморския регион, и това, че Република България е външна граница на Европейския съюз поставя по-високи изисквания към предприемане на мерки за противодействие на престъпността, включително изпирането на пари и финансирането на тероризма.
22. Основните рискове на регионално ниво са свързани с широкото разпространение на организираната престъпност и корупцията, отчитани в държавите от региона и с дейността на някои терористични структури. Характерна особеност за организираната престъпност в тази част на континента е доброто взаимодействие на престъпните структури, включително по отношение на движението на средства, придобити от престъпна дейност.

23. Обменът на информация между държавите от региона за средствата, придобити от престъпна дейност, не винаги е на нужното ниво и понякога е затруднено. Съществен проблем е и ограниченото регионално сътрудничество в противодействието на финансирането на тероризма. Това налага решително подобряване на сътрудничеството между правоохранителните органи на държавите в този регион по-голямата част, от които не са членове на Европейския съюз.

IV. ОЦЕНКА НА НАЦИОНАЛНАТА СРЕДА

IV.1. Състояние

24. В България противодействието на изпирането на пари е закъсняло с почти едно десетилетие, както спрямо протичащите процеси на икономическа либерализация, приватизация и нарастване на престъпността и корупцията, така и по отношение на глобалното и европейско развитие в областта на противодействието. В периода на „преход“ бяха осъществени процеси на интензивно натрупване на средства, придобити от престъпна дейност. Поради липсата на противодействие те се интегрираха в икономическата и финансовата системи на държавата при преразпределението на собствеността и приватизацията. Натрупването на средства с престъпен произход доведе до повишаване на разпространението и нивата на организирана престъпност. Свободното боравене с такива средства от своя страна дава възможност за корумпиране на държавната администрация и местното управление, в това число незаконно финансиране на политически формации. Организираната престъпност и корупция достигнаха обществено неприемливи нива. Според различни изследвания престъпния оборот надхвърля милиард лева годишно.
25. Движението на потоците с неизяснен произход и престъпно придобитото имущество в България се осъществява в четири направления:
- износ на пари придобити от престъпна дейност в България,
 - внос на пари генерирани извън територията на държавата, включително и от български престъпници и внасяни, респ. връщани за инвестиране в България,
 - вътрешни потоци в страната, генерирани от престъпления в страната, като се използват българските институции в процеса на изпиране на пари,
 - транзитни потоци генерирани от престъпна дейност на чужда територия, които използват в процеса на изпиране на пари институциите на Република България.
26. Мащабът на българската икономика позволява по-бързо проследяване и установяване на икономически необосновани парични потоци и имущества. Транснационалният характер на икономическите и търговски връзки улеснява придвижването на престъпно придобити средства в международен план в процеса на изпиране на пари.

За целта често се използват на юридически лица, регистрирани в офшорни зони, което допълнително затруднява проследяването на произхода на средствата.

27. Отрицателно въздействие има закъснялото инкриминиране на изпирането на пари, първоначално в степен, неотговаряща на международните изисквания. Законодателната рамка по отношение на превантивната дейност също бе несъвършена. Взаимодействието на отговорните институции беше неефективно. Липсваше достатъчен административен капацитет.
28. Значителна слабост на противодействието на изпирането на пари е както липсата на достатъчна информация, така и последващият ѝ анализ за мащаба на явлениято в страната. Анализирането на информацията би направило видима степента на проникване на пари, придобити от престъпна дейност в различни сфери от българското общество. Така ще може да се оцени реалното им влияние в икономическата, социалната и политическа среда. Едва на тази база ще могат да се определят приоритетите за противодействие. Липсата на цялостна картина на изпирането на пари предопределя ограничаването на работата на отделните институции само в рамките на конкретни области.
29. Традиционно използваните подходи за оценка на резултатите в тази сфера не предоставят достатъчно информация относно реалните размери на изпирането на пари. Това затруднява оценката на ефективността и правилното разпределение на ресурсите за неговото противодействие. Това налага насочване на усилия към анализ и идентификация на тенденциите в развитието на престъпността, разработване и включване на нови, по-ефективни индикатори за оценка на динамиката и мащаба на изпирането на пари.
30. Българските държавни органи и институции събират, поддържат и осигуряват актуална информация, относно състоянието и развитието на този вид престъпност. Съществуват отделни ведомствени статистики и анализи, но те отразяват само известните на съответната институция случаи.
31. Има някои данни, които могат да бъдат от полза: броят на образуваните досъдебни производства, размерът на изпраните пари по тях, броят на осъдените лица, броят на докладите в звеното за финансово разузнаване и т.н. Република България вече разполага със система за противодействие на изпирането на пари, която отговаря на основните международни стандарти. България е член на основните международни организации в областта на противодействието на изпирането на пари и работи активно за повишаване на доверието на международните институции и партньори.

IV. 2. Законодателство

32. Различни мониторингови доклади на световни организации, съсредоточили вниманието си върху борбата с престъпността отчитат, че законодателството в България вече е синхронизирано с основните изисквания на международно ниво. Това важи както за стандартите за противодействие на изпирането на пари, така и за

финансирането на тероризма. Организациите констатира, че Република България съответства на основните глобални и европейски изисквания в тази област. Въпреки това, като цяло българското законодателство не винаги реагира своевременно на случаите на новите форми на престъпността.

33. Важна роля имат предвидените възможности за отнемане в полза на държавата по реда на наказателно или гражданско производство на престъпно придобитото имущество, имуществото в което е трансформирано или неговата равностойност. Въпреки това пречка пред решителното ограничаване на изпирането на пари са ограничените възможности за гражданско-правното отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност.
34. Предвидените мерки за противодействие на изпирането на пари често са в противоречие със съществуващите рестрикции, свързани със своевременния достъп на оперативните служби, разследващите органи и прокуратурата до информация, съдържаща банкова, данъчна и търговска тайна.

IV. 3. Институционалност

35. Република България е изградила основните институции за противодействие на изпирането на пари – правоприлагащи, контролни, надзорни, специализиран държавен орган за установяване и отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност. Изградени са специализирани звена за противодействие на изпирането на пари в основните институции за борба с престъпността, които са аналог на водещите чуждестранни модели.
36. Независимо от това, характерно за институционалната картина на национално ниво е недостатъчният човешки ресурс и административен капацитет. Формално разработени са инструкции за междуинституционално сътрудничество и взаимодействие. Но те не са достатъчно ефективни от гледна точка на предоставянето и анализирането на информацията.
37. Към момента не се използват в достатъчна степен компетентностите и възможностите на агенциите към Министерство на финансите и контролните органи, които са ангажирани с противодействието на изпирането на пари и финансиране на тероризъм. Това не позволява по-активното им включване както в мероприятията по противодействие на изпирането на пари, така и в събирането на информация и оценката за състоянието на изпирането на пари в страната.

IV. 4. Превенция

38. Превантивните мерки срещу изпирането на пари не са достатъчно ефективни. Повечето от задължени лица по ЗМИП не изпълняват активно своите задължения. Част

от тях нямат задължителните по закон утвърдени вътрешни правила за контрол и противодействие на изпирането на пари.

39. Основната част от докладите, подавани по реда на ЗМИП са от няколко категории задължени лица. Останалите категории задължени лица докладват изключително рядко или въобще не докладват. Не са изградени центрове за обучение на задължените лица. Няма информационни кампании, ангажиращи общественото мнение с проблема.

IV. 5. Разследване

40. Броят на разкритите и внесени в съда случаи на изпиране на пари, както и на осъдените лица за това престъпление, през последните пет години нараства непрекъснато. Все още се откриват редица проблеми, които представляват препятствие пред ефективното противодействие и борба с прането на пари.
41. Работата срещу организираната престъпност и корупцията не се съчетава в достатъчна степен с необходимите мерки за проследяване на финансовите потоци и имущество още в най-ранен етап на планиране на оперативната работа и разследване. Липсва последователна политика за задължително провеждане на финансово разследване при разследване на дейността на организирани престъпни групи, на корупционни схеми или на престъпления, свързани с усвояването на средства от европейските фондове. Като значими проблеми се очертават вземането на непоследователни законодателни решения в тази област и недостатъчната съдебна практика.

V. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ

V. 1. Международно сътрудничество и информационен обмен

42. Трансграничният характер на изпирането на пари налага международното сътрудничество и обмена на информация.
43. Република България съществено ще подобри сътрудничеството, взаимодействието и обмена на разузнавателна информация със страните-членки на Европейския съюз и с останалите партньори по линия на полицейското и наказателно правното сътрудничество.
44. Чрез реализиране на глобалните и европейски мерки Република България ще има възможност да се утвърди, като регионален център в противодействието на изпирането на пари както за Балканския полуостров, така и за държавите от Черноморския регион.
45. За тази цел България ще инициира изграждането на регионална мрежа от точки за контакт по проблемите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм.
46. Чрез регионалната мрежа България ще

- улеснени информационното сътрудничество,
- се наложи като регионален център за анализи, добри практики и обучения,
- подпомогне генериране на нови политически, институционални и законодателни мерки относно възможностите за контрол върху процеса на изпиране на пари и финансирането на тероризъм.

V. 2. Мониторинг на процеса и изработване на ефективни решения

48. Фундамент на противодействието на изпирането на пари е постоянният мониторинг, събиране на информация, анализ и разработване на препоръки. Информационно-аналитичната работа ще обхване както процеса на изпиране на пари, така и цялостното наблюдение на движението на престъпните средства и влиянието им върху икономиката и нейната динамика. Тя ще предоставя данни за рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма в икономиката като цяло и финансовата сфера, позволяващи разработването на предложения и препоръки за подобряване на работата.
49. Ще бъде създаден междуетапно съвет за координация на противодействието срещу изпирането на пари и финансиране на тероризъм с представители на основните институции за превенция, контрол и противодействие на тези престъпления. Съветът ще се изгради като форма за осъществяване на цялостен мониторинг и прилагане на необходимите решения. Чрез него заинтересованите ведомства определят начина за координация и реализация на мониторинга и аналитичната дейност. Въз основа на изводите от тази дейност ще се изработват предложения за законови и организационни промени, както и ще се подпомага формулирането на текущите политики в тази област.
50. Органът, осъществяващ мониторинга:
 - получава информация и анализи от различни източници (държавни институции, обществени и неправителствени организации, браншови организации, външни експерти и др.),
 - съпоставя информацията и изисква допълнителни специализирани анализи на средата (рискови отрасли и сектори), в която се осъществяват процесите по генериране на престъпни средства и процесите на легализацията им,
 - създава и разпространява знание за процеса на изпиране на пари,
 - подлага на постоянен анализ нормативната рамка,
 - изготвя оценка на цялата структура на противодействието и разследването на изпирането на пари и институциите, включени в нея.

51. В съответствие с международните практики междуведомственият съвет ще обсъди и предложи проект за фонд, формиран от процент от средствата, отнети в резултат на осъдителните присъди за изпиране на пари или финансиране на тероризъм. Основни цели на такъв фонд ще бъдат

- подпомагане на жертвите от престъпления с висока обществена опасност като наркотрафик, трафик на хора,
- популяризиране на нетърпимост към тези престъпления,
- подпомагане на превантивната дейност и дейността по противодействие и разследване на изпирането на пари и финансиране на тероризъм,
- повишаване и укрепване на административния капацитет в институциите, ангажирани с противодействие на изпирането на пари.

V. 3. Развитие на законодателството

52. Разработването на глобално и европейско ниво мерки за противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма ще бъдат своевременно приемани и стриктно прилагани в Република България. Периодично ще бъде анализирана необходимостта от усъвършенстване не само в законодателството, пряко свързано с противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма, но и в нормативната рамка регулираща отношенията в икономическата и финансовата сфера. Мерките и добрите практики ще бъдат своевременно реализирани във всяка заинтересована институция.

53. Развитие на нови законодателни и организационни решения за установяване произхода на средствата, нареждани от и за дружества в офшорни зони.

V. 4. Засилване на превенцията

54. За целите на превенцията ще бъдат определени причините за недостатъчната ефективност на системата и набелязани конкретни мерки като

- по-добро мотивиране на задължените лица по ЗМИП, чрез развиване на системата от стимули и санкции,
- гарантиране на конфиденциалност на източниците на информация,
- развитие на образователни центрове и програми.

55. Ще бъдат обсъдени и позитивни мерки за стимулиране на бизнеса и гражданите като

- облекчаване на административни процедури,
- съкращаване на бюрократични практики,
- премахване на ненужни ограничителни режими,
- създаване на индикативен списък на фирми и лица с доказано участие в изпиране на пари за сведение на позитивния бизнес.

56. Ще се проведат кампании за повишаване на информираността относно разрушителния ефект от изпирането на пари и финансирането на тероризма, включително и чрез образователни програми.

V. 5. Ефективни разследвания

57. С цел повишаване на ефективността на разследването ще бъдат предприети следните мерки:

58. Първо, в самото планиране на всяко разследване на организирана престъпност или корупция ще бъде интегрирано проследяване на облагите от престъпната дейност, както и обезпечаване с оглед бъдеща конфискация в полза на държавата.

59. Второ, резултатите от прилагането на този подход се изведат като атестационен показател за служителите и отделните звена.

60. Трето, ще бъде насърчавано и популяризирано всяко успешно разследване и добра практика на взаимодействие.

61. Четвърто, методите за разследване ще бъдат постоянно усъвършенствани с оглед инкорпориране на иновациите в областта на информационните технологии и финансовите услуги.

62. Пето, ще бъде развивана специализацията на разследващите органи, както и експертният капацитет и възможностите за специализирана експертна дейност и юе Освен това ще бъде осигурена допълнителна квалификация на служителите.

63. Шесто, ще бъдат разширени възможностите за включване в противодействието на изпирането на пари на агенциите при Министерство на финансите и надзорните органи.

64. Седмо, ще бъде анализирана и определена възможността за оторизиране на данъчни и митнически служители с качество на разследващ орган за участието им в разследващи екипи по случаи на тежки финансови престъпления и организирани престъпни групи.

V. 6. Достъп до необходимата информация

65. С цел облекчаване на достъпа до необходима информация на съответните органи ще бъде обсъдено и предприето
- изграждане на централизирани информационни регистри за наличие на банкови сметки и за подавани данъчни декларации,
 - осигуряване на електронен достъп до тези регистри, както и до съществуващите регистри за други бази данни на специализираните органи за противодействие на изпиране на пари и финансиране на тероризъм при разследване на такива случаи,
 - улесняване на достъпа на оперативните служби, разследващите органи и прокуратурата за противодействие на изпирането на пари до банкова, търговска и данъчна информация, при максимална защита на основните права на гражданите.

V. 7. Гражданска конфискация

66. Отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност ще бъде развито като се създадат адекватни възможности. Институтът на гражданската конфискация да бъде допълнителен инструмент в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма при условия на гарантиране на основни човешки права на гражданите на Република България.

67. Настоящата стратегия е отворена и следва да бъде своевременно развивана. Тя може да бъде реализирана чрез изготвяне на конкретен национален план за действие със срокове, отговорни институции, механизъм за контрол, ресурси, включително финансови, мониторинг, оценка и допълване във времето.
68. Така стратегията ще стане основа за цялостно решение на критичния проблем за изпиране на пари, придобити от престъпна дейност.