

Емил Иванов, Министерство на вътрешните работи

С настоящия доклад ще направя кратък преглед на състоянието на противодействието на изпирането на пари в рамките на МВР и по конкретно в ГДБОП към Генерална дирекция “Полиция”. Причината да се съсредоточа основно върху ГДБОП е, че все още не е създадена единна информационна система в рамките на МВР, която да обобщава дейността на отделните структури (дирекции) по противодействието на изпирането на пари и конкретно постъпилите, отработени и приключени сигнали и образувани досъдебни производства по чл. 253 от НК. Докладът обхваща периода 2006 – 2008 г.

Ще започна с кратък анализ на самото престъпно деяние “изпиране на пари”.

В българското наказателно материално законодателство деянията, свързани с „изпиране на пари” са инкриминирани в Наказателния кодекс на Република България през 1997 година чрез създаване на съответна разпоредба в чл. 253 от НК. В нея е посочено, че който извърши финансова операция или сделка с имущество, или прикрива произхода, местонахождението, движението или действителните права върху имущество, за което знае или предполага, че е придобито чрез престъпление, се наказва за изпиране на пари с лишаване от свобода от една до шест години и глоба от три хиляди до пет хиляди лева.

Няма да коментирам квалифицираните състави и инкриминирането през 2004 г. на приготвянето и подбудителството за изпиране на пари (чл. 253 а) и нарушението и неизпълнението на разпоредбите на ЗМИП от длъжностни лица (чл. 253 б).

Искам да обърна внимание на изискването в основния състав паричните средства или имущества да са придобити чрез престъпление или по повод на престъпление, както и да се докаже, че извършителят съзнава това обстоятелство. Например следва да се докаже, че средствата са от трафик на наркотици, присвоени от други лица, укриване на данъчни задължения и т.н., а в случай, че престъпленията са повече от едно – точно определено престъпление. Тоест изпирането на пари е форма на последваща престъпна дейност, което предполага да има извършено първоначално или така нареченото “предикатно” престъпление.

Именно доказването на предикатните престъпления е свързано с редица трудности, особено когато паричните потоци влизат в страната или постъпват по банковите сметки на определени лица от различни офшорни компании. По-нататък ще се спра и на другите трудности и проблеми, които възпрепятстват в една или друга степен ефективното противодействие на изпирането на пари.

Като цяло може да се обобщи, че изпирането на пари е последваща престъпна дейност за легализиране на придобитите по този начин средства. С нея се прикрива незаконният произход на доходи от престъпление или на използването им и осъществяване с тях на икономически операции, при които средствата изглеждат като придобити от легална икономическа дейност.

Противодействието на изпирането на пари, като завършваща част на организираната престъпност, има три основни аспекта:

- Вътрешен – идентифициране и предприемане на необходимите превантивни мерки за предотвратяване развитието на явлението “изпиране на пари” на територията на страната;
- Външен – своевременно идентифициране и предотвратяване изтичането на валутни средства от страната с цел тяхното изпиране;
- Третия аспект – е свързан с идентифицирането на съществуващите външни канали за изпиране на чуждестранни пари в рамките на нашата финансова и икономическа системи.

Основни източници на финансовите ресурси на организираната престъпност са международният наркотрафик и вътрешното разпространение на наркотици, трафикът на хора, проституцията, контрабандата, организираните данъчни престъпления, свързани с реализиране на схеми за неправомерно теглене на ДДС, търговията с оръжие и стратегически суровини, контрабанда на културни ценности, поръчкови убийства, отвличания срещу откуп и т.н. Тези престъпления по правило генерират огромни доходи, които следва да бъдат изпрани. Организираните престъпни групи постоянно усъвършенстват

схемите за изпиране на пари, изнасянето им зад граница и връщането им обратно в страната, под формата на инвестиции в легален бизнес.

Отнемането на финансовите ресурси на престъпните групировки, които техните ръководители използват не само за лично облагодетелстване, но и за финансиране на по-нататъшна престъпна дейност и корумпиране на политици и лица от държавната и общинска администрация е важно условие за неутрализирането на организираната престъпност. Не малка роля в процеса по отнемането на този ресурс има МВР.

В приетия през 2006 г. нов Правилник за прилагане на Закона за МВР основните функции по противодействието на изпирането на пари в МВР бяха вменени на сектор “Изпиране на пари” в ГДБОП към Генерална Дирекция “Полиция”, който фактически стана единственият “бенефициент” (с изключение на бившата НСС) на информацията, постъпващи от Агенцията за финансово разузнаване към МВР. Същият официално е сформиран от 01.11.2006 г. на базата на разделянето на бившия сектор “Финансови и данъчни престъпления, присвояване и измами с имущество от фондовете на ЕС и пране на пари”. По принцип създаването на специализираното структурно звено беше положителна стъпка в посока повишаване ефективността на противодействието на изпирането на пари в рамките на МВР и в съответствие с препоръките на Комитета от експерти за оценяване на мерките срещу изпирането на пари към Съвета на Европа (MONEYVAL).

Сформирането на сектора беше обусловено и от разпоредбите на приетата специална Инstrukция Из – 1007/04.07.06 г. за взаимодействие между Прокуратурата на Република България, Агенцията за финансово разузнаване към Министъра на финансите и Министерството на вътрешните работи.

До средата на 2006 г. субекти по прилагането на ЗМИП в рамките на МВР бяха освен ГДБОП и Отделите “Икономическа полиция” към ГД “Противодействие на престъпността, охрана на обществения ред и превенция”. Информацията (сигналите) от АФР – МФ постъпваха в ГДБОП и ГДППООРП общо взето на случаен принцип и в много случаи връзката между едни и същи лица, протичащи по отделните информации, се губеше. Това затрудняваше цялостния анализ на оперативната обстановка по противодействието на изпирането на пари и правилното разпределяне на компетенциите по извършване на предварителните проверки. След сформирането на новия сектор беше създадена единна база

данни, която обобщава постъпващите информации от АФР към Национална служба “Полиция” – МВР и проследява по-нататъшното им движение включително и до фазата на образуване на досъдебно производство.

Във връзка с необходимостта от унифициране изпълнението на разпоредбите на гореспоменатата инструкция от сектор “Изпиране на пари” бяха изготвени указанията за вътрешната организация в НСП по прилагането ѝ и Методика за идентификация, разкриване и разследване на престъпления по смисъла на чл. 253 от НК – “Изпиране на пари”, които бяха доведени до знанието на всички Главни дирекции и ОДП в страната. С приемането и започналото практическо прилагане на инструкцията значително се подобри координацията и взаимодействието между МВР и прокуратурата по противодействието на изпирането на пари. Към ВКП беше създаден специализиран сектор “Изпиране на пари”, който е аналогичен на новосъздадения такъв в ГДБОП. Това обстоятелство създаде възможности за провеждане на редовни работни срещи с прокурорите от този сектор по повод обсъждане на конкретни казуси и извършване на компетентна правна оценка на наличните данни по тях и същевременно гарантира цялостното проследяване и координация на дейността на двете институции, респективно ДФР върху процесите свързани с изпирането на пари – от идентифицирането на съмнителните финансови трансакции, през предварителната проверка и разследването, до внасянето на обвинителния акт в съда. Беше създаден и допълнителен чл. 3 а (МВР № Из - 683/05.04.07 г.) към инструкцията, който регламентира създаването на Контактна работна група за управление на оперативното взаимодействие между трите институции.

Понастоящем щатният състав на сектор “Изпиране на пари” към ГДБОП е 15 служители. В ОД “Полиция” към секторите “БОП” също бяха определени служители, които работят приоритетно по противодействието на изпирането на пари – по 2 в по-големите ОДП и по 1 в по-малките – общо 32 служителя. За съжаление промяната на йерархичната подчиненост на секторите БОП в ОДП и премахването на относителната им самостоятелност доведе до понижаване на ефективността от дейността им по отношение на противодействието на организираната престъпност и в частност изпирането на пари. В ГДБОП са определени двама дознатели, специализирани в противодействието на изпирането на пари. В ОДП няма определени такива. Като цяло може да се обобщи, че кадровият ресурс в НСП – МВР по линия противодействие на изпирането на пари е недостатъчен – както по количество, така и по качество. Престъпността, свързана с легализиране на средства придобити по престъпен

начин има определена специфика и се характеризира с голяма правна и фактическа сложност. Участниците в организирани престъпни групи, легализиращи парични средства са с висок интелектуален потенциал, много добре познават пропуските и слабостите в законовата уредба, свързана с противодействието на “изпирането” на пари и по принцип са по-добре теоретично и практически подготвени от служителите от правоохранителните и правораздавателните органи. Контингентът по линията е с висок обществен статус, има влияние в политическите среди и разполага с големи материални възможности. Имайки предвид относително ниския социален статус на служителите на МВР, е много трудно да бъдат привлечени квалифицирани кадри специализирани в областта на финансите, икономиката и правото, които да противодействат адекватно на “перачите на пари”.

Ще представя накратко конкретните резултати от дейността на ГДБОП по противодействието на изпирането на пари през двегодишния период, разглеждан в настоящия доклад. Според статистиката, която се води в ГДБОП, през 2006 г. от АФР – МФ (сега ДФР – ДАНС) са постъпили 204 информации за операции със средства с неустановен или съмнителен произход (част от тях чрез ВКП). През 2007 г. постъпилите информации са 305 броя или със 101 (1/3) повече. По-голямата част от тях са изпратени за проверка по компетентност на ОДП. По около 40 броя годишно са оставали за отработване в ГДБОП – предимно сигнали, свързани с изпиране на пари от организирани престъпни групи, действащи на територията на цялата страна или с участници от други държави. Първоначалните резултати от проверката на всички горепосочени сигнали са докладвани своевременно на ВКП (съответно СПП, ОП) в съответствие с Инструкция Из – 1007/04.07.06. Проверката по по-голямата част от тях обаче продължава и към настоящия момент и има все още неприключили проверки по сигнали от 2005 г.

Същевременно е необходимо да се отбележи, че в сектора и в ОДП се отработват значителен брой сигнали, които не са свързани с информации на АФР. Същите се получават от прокуратурата, оперативни източници, граждани и касаят престъпления също свързани с изпиране на пари. В част от случаите те представляват значителен обществен интерес и ангажират голяма част от работното време на служителите.

През 2006 г. в рамките на ГДБОП и секторите БОП – ОДП са образувани 7 досъдебни производства по чл. 253 от НК, т.е. за изпиране на пари – 4 в ГДБОП и 3 в ОДП. През 2007 г. ефективността от работата по противодействието на изпирането на пари се е увеличила

значително – образувани са общо 30 досъдебни производства по чл. 253 от НК – 8 в ГДБОП и 22 в ОДП. Преобладаващата част от тях са по проверки, които не са свързани с информации на АФР. Разбира се, досъдебните производства свързани с проверки по сигнали за изпиране на пари са значително повече, но те са образувани по други членове от НК – за данъчни, документни, валутни и др. престъпления, поради липса на достатъчно данни за изпиране на пари.

Към настоящия момент противодействието на изпирането на пари се обуславя от няколко основни фактора, голяма част от които действащи, за съжаление, в негативна посока по отношение на ефективността му.

По самата си същност част от факторите, съдържащи негативен елемент, са положителни като цяло и кореспондират с международните правни норми, както и с условията, свързани с приемането на България като член на ЕС. Те са следните:

- Приемането на България за член на ЕС – в тази връзка интересът към инвестиране в българската икономика е изключително повишен. Не малка част обаче от инвестираните средства са с неизяснен произход и постъпват през офшорни зони. По данни на Министерството на икономиката през 2007 г. чуждестранните инвестиции са в размер на 6.140 млрд. евро. Без да имам конкретни данни съм убеден, че голяма част от тях са постъпили през фирми регистрирани в офшорни зони. Изясняването на действителния произход на тези средства към настоящия момент е непосилно за която и да е институция;
- В новоприетия през 2006 г. ДОПК в чл. 75, ал. 1, т. 2 отново е въведен регламент, че достъпът на МВР до данъчна и осигурителна информация се осъществява само чрез мотивирано искане от директора на съответната служба до компетентния съд. Подобни регламенти има и в чл. 62 от Закона за кредитните институции – банкова тайна и Закона за публичното предлагане на ценни книжа – чл. 133, ал. 5, т. 2 във вр.чл. 71, ал. 5 и 6 – търговска тайна;

Горепосочените ограничения затрудняват в значителна степен достъпа до банкова и данъчна информация необходима в някои случаи в спешен порядък за своевременното и ефективно противодействие на изпирането на пари.

- Липсата на централизирана база данни в Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието. Това налага създаването на огромен брой документи (искания до всяка отделна служба по вписванията) и значително удължаване срока на проверките;
- Приемането на няколко поправки в ЗМИП, с които се увеличава броя на задължените лица по смисъла на чл. 3, ал. 2, които докладват за нередности и съмнителни транзакции на АФР. По самата си същност тези поправки са положителни, но предизвикват значително увеличение на обема от информация за транзакции на суми с неустановен или съмнителен произход, която не е възможно да се прецизира и анализира с наличния кадрови потенциал;
- Срокът на проверките. Тук е мястото да се отбележи, че проверките по елементарен случай на пране на пари отнема минимум 6 – 9 месеца. Причините са най-вече обективни:
 - бавен обмен на информация с чуждите финансово-разузнавателни служби, Интерпол, Европол;
 - съществуването на много видове “тайни” – данъчна, банкова, търговска, професионална;
 - регламентът за наличие на предикатно престъпление;
 - липсата на централизирана база данни в Агенцията по вписванията, недостатъчен кадрови капацитет, липсата на уеднаквена практика в Административните съдилища по отношение на разкриването на данъчна тайна и др.;
 - Работата по сигналите е свързана с изготвянето на сложен финансово-криминалистически анализ на постъпващата обратно данъчна, банкова, митническа и др. информация.
- Липсата на единно становище на компетентните институции по отношение на отпадане изискването за доказване на предикатно престъпление в случаите на установени недекларирани доходи и такива с неизяснен произход. Считаю, че на този етап все още са малко осъдителните присъди за изпиране на пари, което в голяма степен се дължи на

необходимостта тези разследвания да са свързани задължително с предикатна престъпна дейност;

- Липсата на положителна практика в рамките на МВР да се работи активно и целенасочено по установяване на доходите, имуществото и разходите на лицата от престъпния контингент уличени в извършване на престъпления и последващото им отнемане с крайна цел пресичане на финансовите потоци и “омаломощаване” на организирани престъпни групи и членовете им;
- Установеното вече като практика свободно движение на капитали в рамките на ЕС и в тази връзка затрудненото им проследяване в отделните държави – отпадане на задължителната паспортна регистрация и деклариране на пренасяните суми в брой при преминаване на сухопътните граници с държавите членки на ЕС, свободна регистрация на фирми от български граждани в чужди държави и от чужди граждани в България. В тази връзка е необходимо да се отбележи недостатъчната ефективност на международното сътрудничество между правоприлагащите органи, което много често изостава от процесите на интеграция на организирани престъпни структури. По наши наблюдения значително по-ефективен е обмена на информация по отношение на основната престъпна дейност, докато обмена на данни свързани с движението на парични средства и имущество в повечето случаи е непълен или много закъснял.

Същевременно през последните 2 години настъпиха и някои положителни промени, свързани най-вече с усъвършенстване на мерките и поднормативната уредба, регламентиращи дейността по противодействието на изпирането на пари. Бяха приети няколко инструкции (едната от тях е посочената по-горе Инструкция Из – 1007/04.07.06 г.), регламентиращи взаимодействието между МВР и други държавни институции имащи отношение към противодействието на изпирането на пари:

- Инструкция Из - 1685/25.09.06 г. за взаимодействието между МВР и КУИППД. С нея се регламентира обменът на информация и оказване на съдействие с цел установяване на имуществото на лицата, придобито пряко или косвено от престъпна дейност, неговото обезпечаване и отнемане в полза на държавата;

- Инструкция Из – 2357/20.12.06 г. за взаимодействието между Агенцията за държавни вземания, Органите на съдебната власт и МВР. Тя е приета във връзка с координацията на дейността на трите институции по отношение приемането, съхранението и принудителното събиране на имущества конфискувани и отнети в полза на държавата по силата на актове на органите на съдебната власт;
- Във връзка с настъпилите промени в новия ДОПК е съгласувана нова инструкция за взаимодействие между органите на МВР и данъчната администрация при МФ, която да замени Инструкция № 3 / 2000 г. За съжаление към настоящия момент тя все още не е утвърдена;
- Споразумение № I-13085/12.07.07 г. за сътрудничество и взаимодействие между органите на МВР и АДФИ (Агенция за държавна финансова инспекция). Същото касае взаимодействието при извършването на финансови инспекции на субекти с над 50 % държавно участие.

С въвеждането в действие на горепосочените подзаконови нормативни актове беше преодоляна една основна слабост от миналото – схващането, че борбата с престъпността е единствено от компетентността на МВР. От друга страна това ни даде възможност за въвеждане на проактивен подход за превенция на престъпни посегателства, свързани с изпирането на пари.

- През м. февруари 2007 г. от МВР и ВКП са утвърдени “Индикатори за характеризиране на организираната престъпност” и “Процедурни правила за документиране съпричастност към организираната престъпност, установяване на имущество на значителна стойност, придобито от престъпна дейност като задължителна част от разследването на случаи на организирана престъпна дейност” и са подписани съвместни “Указания за уеднаквяване на критериите за започване на досъдебно производство, прокурорска или полицейска проверка по случаи, когато едно лице не може да докаже произхода на материалните си активи”;
- През последните 2 години все по-широко се прилага екипния подход при разследването на организирани престъпни структури извършващи мултикриминална дейност – в екипите се включват експерти, съчетаващи разследването както по отношение на основната престъпна дейност, така и по идентификацията и проследяването на

генерираните парични и материални активи. Работата на екипите от началото на разследването се наблюдава и координира от конкретни прокурори от ВКП и териториалните прокуратури. Утвърди се практиката да се привличат и експерти от други ведомства извън системата на МВР.

Искам да кажа и няколко думи за взаимодействието между ГДБОП и ДФР, което през последните 2 години значително се подобри. Взаимодействието между двете институции се изразява в оказване на методическо ръководство от страна на ДФР по сигналите, организиране на работни срещи между служители от ГДБОП и анализатори от ДФР за откриване на оперативни преписки и изготвяне на съответни искания за получаване на допълнителна информация, включително и по линия на международно сътрудничество на АФР по конкретните случаи.

Благодарение на доброто взаимодействие и координация между МВР и ДФР, третата оценителна визита на Комитета от експерти за оценяване на мерките срещу изпирането на пари към Съвета на Европа (MONEYVAL) в България (22 - 28.04.2007 г.) приключи успешно и оценката за работата на двете институции е положителна.

Понастоящем активно се използват възможностите на ДФР за получаване на информация от банковите институции, НАП и Централния депозитар с цел избягване на утежнените процедури по разкриване на съответните “тайни”.

Проблемите във взаимодействието между МВР и ДФР, доколкото съществуват, са от техническо естество – забавен обмен на информация по обективни причини (продължително изчакване на информация от трети субекти в страната и чужбина), недостиг на квалифицирани кадри в двете институции по отношение на извършване на качествен финансово–криминален анализ и проследяване на финансови активи, значително увеличение на обема от информация за случаи по изпиране на пари, която не е възможно да се прецизира и анализира с наличния капацитет, докладване в ДФР от страна на задължените по ЗМИП лица на маловажни случаи по изпиране на пари, които не касаят класическата организираната престъпност, а се свеждат до данъчни нарушения и престъпления. Работата на ГДБОП се затруднява и от факта, че преобладаващата част от информациите на ДФР, по които задължително се извършват проверки, не се отнасят до участници в организирани

престъпни групи, а се свеждат до индивидуално извършени данъчни нарушения и престъпления.

Трябва да отбележа, че с влизането в сила от 01.01.2008 г. на Закона за Държавна агенция национална сигурност основните компетенциите по противодействие на изпирането на пари в рамките на Република България са вменени на ДАНС, съответно Главна дирекция “Финансова и икономическа сигурност” и Дирекция “Финансово разузнаване”. Това законодателно решение според мен е правилно, тъй като един от основните белези на дейността по изпирането на пари в рамките на организираната престъпност е нейният транснационален характер. В тази връзка субектите по изпирането на пари създават реална заплаха за финансовата и стопанска стабилност на отделните държави.

И в заключение искам да отбележа, че спецификата на престъплението “изпиране на пари” и особено неговият международен характер налагат да се вземат адекватни мерки за подобряване на противодействието на това престъпление. Според нас, някои перспективи за такива мерки са:

- По наше мнение е необходимо да бъдат предприети законодателни инициативи в посока криминализиране изпирането на пари като самостоятелно престъпление;
- Необходимо е наличие на специализирани органи с широки правомощия при проследяване на финансовите потоци;
- Създаването на ДАНС и включването на АФР в състава на тази агенция налага в спешен порядък да се преразгледа Инструкция Из-1007/2006 за взаимодействие между МВР, Прокуратурата и АФР;
- За бъдещата организация на работа по прането на пари в ГДБОП от ключово значение е детайлното разграничаване на функционалната компетентност на ДАНС и НСП, респективно ГДБОП по повод проверките на информацията, постъпващи от АФР. Преди това обаче е необходимо категорично да се изясни съответните служби в МВР ще продължат ли дейността си по противодействие на изпирането на пари и в какви рамки. В какви случаи и по какъв начин ще се осъществява евентуалното взаимодействие с Дирекция “Финансово разузнаване” към ДАНС?
- Отработването на нарастващия обем сигнали, постъпващи от ДФР, изисква увеличаване на числения състав на специализирания сектор в ГДБОП и на специализираните служители в СБОП. Друго възможно решение е осъществяване на вътрешно

преразпределение на компетенциите по проверка на сигналите между ГДБОП и ГДППООРП – икономическа полиция. Съществува и трета възможност - прокуратурата да възлага на НАП извършване на данъчни проверки по сигналите, като при наличие на данни за извършено престъпление данъчните органи са длъжни, по силата на ДОПК и НПК, да уведомява прокуратурата. Считам, че при маловажните сигнали за пране на пари е за предпочитане да се търси административно – наказателна отговорност от нарушителите и събиране на данъчните задължения и наложените глоби. Капацитетът на ГДБОП и СБОП би следвало да се използва преди всичко за разкриване изпирането на пари, като съществен аспект от престъпната дейност на ОПГ;

- На следващо място трябва да се търси решение на проблема, свързан с бързината и всеобхватността на проверките по сигналите постъпили от АФР. По правило проверките продължават твърде дълго. Причината за това състояние, както вече отбелязах, е продължителното време за получаване на отговори от НАП, банковите институции и централния депозитар. Считаме, че е възможно ДФР - ДАНС, съгласувано с партниращите институции, да постигне общо съгласие за нормативно определяне на разумен срок за отговор. Инициативата за провеждане на консултации и изготвяне на инициативно предложение би следвало да изхожда от ДАНС.
- Би следвало да бъдат предприети законодателни промени с цел премахването на множеството рестрикции в националното ни законодателство императивно изискващи съдебно решение за достъп до банкова и данъчна информация, както и такава свързана с покупко-продажба на акции.