



Известия списание на Икономически университет 1 (2019)

ИЗВЕСТИЯ

списание на Икономически университет – Варна

<http://journal.ue-varna.bg>

АКЦЕНТИ ОТ ПОСЛЕДНИТЕ ПРОМЕНИ В НОРМАТИВНАТА РАМКА СРЕЩУ ПРАНЕТО НА ПАРИ

Недялко ВЪЛКАНОВ¹

¹ Катедра Финанси, Икономически университет, Варна, България.

E-mail: n.valkavov@ue-varna.bg

JEL G28, K20

Резюме

Обект на изследване са актуалните промени в нормативната рамка срещу прането на пари, въведени с приетия през 2018 г. нов Закон за мерките срещу изпирането на пари. В хронологичен аспект накратко са представени някои от ключовите изменения в европейското и националното ни законодателство и основните фактори, провокиращи необходимост от постоянна превантивна инициатива в тази сфера. На базата на анализ на някои от актуалните законови промени са конкретизирани няколко проблемни моменти, свързани с тяхното прилагане. На дискусия е поставен въпросът доколко новите законови изисквания са достатъчен стимул за подобряване ефективността на националната макрорамка за борба с изпирането на пари.

Ключови думи:

законодателство срещу изпирането на пари, мерки срещу изпирането на пари, нормативно съответствие.

© 2019 Икономически университет – Варна

Цитиране: ВЪЛКАНОВ, Н. (2019) Акценти от последните промени в нормативната рамка срещу прането на пари. *Известия. Списание на Икономически университет – Варна*. 63 (1). с. 5 - 24.

Въведение

През последните няколко години европейската нормативната рамка срещу изпирането на пари претърпява някои по-съществени изменения. През 2015 г. е приета четвъртата тематична директива на ЕС срещу изпирането на пари (Директива (ЕС) 2015/849), която през 2018 г. е изменена и допълнена чрез Директива (ЕС) 2018/843. Промените в европейското законодателство се свързват основно с механизмите за клиентска идентификация, въвеждането на рисков базиран подход при прилаганите превантивни мерки, както и с разширяване обхвата на противодействието. Транспонирането изискванията на четвъртата дирек-

тива в националното ни законодателство води до приемането през 2018 г. на нов Закон за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП)¹.

Акцентът в статията е поставен върху някои от ключовите изменения, свързани с обновения режим за клиентска идентификация, разширяването на обхвата на мерките за противодействие и засилването на значимостта на риско-вобазирания превантивен подход в специализираното ни национално законодателство срещу прането на пари. Изследователските задачи са свързани с открояване на причините, формиращи необходимостта от чести модификации на нормативната рамка в тази сфера, на някои от по-съществените промени в новия ЗМИП, целящи повишаване на равнището на превенция от страна на лицата, ангажирани с прилагането на мерки срещу изпиране на пари (т.нар. „задължени субекти“) и коментар относно тяхната реална ефективност. За тяхното решаване са използвани методите на факторния и ситуационния анализ. В ретроспективен план е направен обзор на ключовите промени в европейската и националната правна рамка срещу изпирането на пари. Също така са открити и няколко ключови фактора в социално-икономически и технологичен план, които провокират необходимост от постоянна актуализация на съществуващото законодателство в тази сфера. В допълнение са систематизирани и анализирани статистически данни от годишните отчети на Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване“ при Държавна агенция „Национална сигурност“ (САД ФР – ДАНС) за периода от 2011 до 2017 г.

Въпреки, че финансовите институции, и по-конкретно банките, са само една от общо тридесетте и пет категории лица, задължени да докладват съмнителни операции на свои клиенти, от отчетите на САД ФР – ДАНС проличава, че над 80% от подадените сигнали за изпиране на пари са именно от кредитни институции, както и че активността на финансово-разузнавателната ни служба е концентрирана основно спрямо тях. На тази основа на дискусия може да бъде поставена и темата за ефективното приложение от страна на всички ангажирани с това субекти на нормативно заложените разпоредби за противодействие изпирането на пари, включително и тези, свързани с последните законодателни изменения. Наред с това, актуалните промени в европейското и българското законодателство разширяват допълнително кръга на превантивните мерки, както и на обхвата за тяхното прилагане, което е допълнително основание да се търсят възможни отговори на въпроса дали въвеждането на по-стриктен регулаторен режим невинаги следва да бъде третирано като реална предпоставка за по-ефективна превенция срещу изпирането на пари.

1. За необходимостта от постоянна актуализация на превантивната рамка

На фона на увеличаващите се като брой, покритие и стриктност нормативни разпоредби срещу прането на пари в последно време, световното обществено внимание бива привличано все по-често от мащабни случаи на незаконни финансови операции. Възможно обяснение на парадокса защо, въпреки засилената превантивна инициатива, се стига до подобни случаи, може да бъде дадено на базата на следните няколко фактора: 1) активността от последните години на САЩ и ЕС по отношение борбата с укриването на данъци и изискването за по-голяма прозрачност от страна на офшорните убежища; 2) борбата с тероризма и въведените икономически и финансови санкции към определени страни и политически режими, предизвикващи формиране на допълнителни нелегални парични трансфери; 3) новата вълна в технологичното развитие и по-конкретно появата на платформите за виртуални парични трансфери, алтернативните доставчици на финансови услуги (в лицето на финтех сектора) и др., които позволяват създаването на иновативни схеми за изпиране на пари.

Неминуемо банковата индустрия бива засегната най-силно от тази негативна тенденция. Няколко скорошни примера, добили широка публична известност, се свързват с едни от най-големите световни банкови групи, а именно: швейцарската UBS, подпомагала свои клиенти в укриването на данъци чрез банкови сметки в офшорни зони; Deutsche Bank – чрез която за продължителен период са прехвърляни нелегално средства от Русия към Великобритания; английската HSBC – допуснала трансфери, свързани с изпирането на пари на мексикански наркокартели и т.н.

Все по-голяма актуалност през последните години добиват и случаите на изпиране на пари чрез европейски банки, опериращи в страните от Прибалтика. Показателен в това отношение е случаят с латвийската банка ABLV Bank, обвинена през 2018 г. от американските власти за извършване на незаконни трансфери към Северна Корея, след което ѝ е забранен достъпът до финансовата система на САЩ. Наред с това, ABLV получава обвинения за изпиране на пари от граждани на Русия, Азербайджан, Украйна и Молдова, а малко по-късно лицензът ѝ бива отнет. Със скандал с пране на пари през 2018 г. се свързва и скандинавският кредитор Danske Bank. Към него са отправени обвинения, че в периода между 2007 и 2015 г. чрез дъщерната му структура в Естония са изпрани милиарди евро. По отделни сведения става въпрос за сума от 200 млрд. евро, което превръща този случай в един от най-дълго продължилите и най-значителни по обем процеси по изпиране на пари в историята.²

За осветяването на някои от най-мащабните случаи на нелегални трансфери на средства чрез използване на офшорни банкови сметки и юридически регистрации допринася дейността на неправителствени организации като Международният консорциум на разследващите журналисти (ICIJ) и Центърът за изследване на корупцията и организираната престъпност (OCCRP). Благодарение на тези неформални организации публична известност получават случаите, станали известни като „Документите от Панама“ (Panama Papers), „Офшорлийк“ (Offshoreleaks), „Руската перачница“ (Russian Laundromat) и др.

Логично следствие са и последвалите значими по размер глоби и санкции, наложени от регулаторните институции. Така например, през периода от 2009 до 2017 г. за допуснати случаи на пране на пари големи банкови групи като Credit Suisse, Wachovia, Barclays, ABN-AMRO, UBS, ING, Standard Chartered, HSBC, JP Morgan Chase, BNP Paribas и Deutsche Bank са санкционирани със сумата от 17,5 милиарда щатски долара (Вълканов, 2019: 14). По други изчисления, за десетте години от 2008 до 2018 г. общата сума на наложените на банките регулаторни санкции в това отношение възлиза на 23,52 милиарда щатски долара (Glynn, 2018).

Все по-силното навлизане на новите технологии в процеса по създаване и дистрибуция на финансови продукти и произтичащите от това нови и по-комплексни схеми за трансфер на инкриминирани капитали чрез финансовата система са друга предпоставка за постоянна актуализация на нормативната рамка срещу прането на пари. Така например с последните изменения в европейското законодателство срещу изпирането на пари, намират отражение и едни от най-актуалните иновации в сферата на финансите, а именно криптовалутите. Съгласно тези промени, доставчиците, участващи в предоставянето на услуги за обмяна между виртуални валути, следва да извършват идентификация на своите клиенти по подобие на останалите финансови посредници. Именно отсъствието на криптовалутите и свързаните с тях платежни системи в предходната четвърта версия на директивата (Директива (ЕС) 2015/849) е отчетено като неин съществен пропуск. Регистрираните в последните години случаи на изпиране на пари чрез виртуални валути и платежни системи се превръща в една от предпоставките за нейната сравнително бърза актуализация. Неслучайно в преамбюла на допълващата я пета директива (Директива (ЕС) 2018/843) е отбелязано изрично, че „анонимността на виртуалните валути позволява евентуални злоупотреби с тях за престъпни цели“.

Събитие, което се случва малко след въвеждането на четвъртата европейка директива срещу изпирането на пари и също така допринася за нейната актуали-

зация, са терористичните атаки в Брюксел от 2016 г. Както се отбелязва и в мотивите за изменение на Директива (ЕС) 2015/849, „скорошните терористични атаки изведоха на показ появата на нови тенденции, по-специално във връзка с начина, по който терористичните групи финансират и провеждат своите операции. Някои услуги, свързани със съвременните технологии, стават все по-популярни като алтернативни финансови системи (...) С цел да не се изостават от променящите се тенденции, следва да се предприемат допълнителни мерки за гарантиране на повишена прозрачност на финансовите сделки, на корпоративните и други правни образувания, както и на доверителната собственост и правните форми, имащи структура и функции, сходни с доверителна собственост (...), за да се подобри съществуващата рамка за превенция и за да се противодейства по-ефективно на финансирането на тероризма.“ (Директива (ЕС) 2018/843).

Посочените по-горе кратки примери могат да бъдат възприети като аргументи в подкрепа на тезата, че прилаганите мерки срещу изпирането на пари следва да бъдат максимално гъвкави и подложени на постоянно обновление, с цел запазване на своята адекватност. Изключение в тази насока не следва да бъде допускано и по отношение на базисен превантивен механизъм, каквато е нормативната рамка в лицето на специализираното законодателство срещу изпирането на пари.

2. Директивите на ЕС срещу изпирането на пари и българските ЗМИП – кратка хронология

Началото на единното европейско законодателство срещу изпирането на пари е поставено с приемането на Директива 91/308/ЕИО от 1991 г. за предотвратяване използването на финансовата система за изпиране на пари.³ Чрез нея се формализира базисният инструментариум за борба с изпирането на пари, като основните отговорности в тази насока са поверени предимно на финансовата, и по-конкретно, на банковата система. През 2001 г. директивата е заменена от Директива 2001/97/ЕО, която увеличава обхвата на финансовите дейности, по отношение на които следва да се прилагат превантивни мерки. Така в регулацията вече се включват и операциите на обменните бюра, дружествата за парични преводи, както и на инвестиционните компании. Разширява се и кръгът лица и дейности, спрямо които следва да се извършва клиентска идентификация и докладване за съмнителни операции (например, клиенти на казина, които купуват жетони на стойност над 1000 евро). Наред с това, по-голям става и диапазонът от предикатни престъпни дейности, водещи до изпиране на пари.

Съществени промени в разглежданото европейско законодателство са въведени с третата версия на директивата (Директива 2005/60/ЕО) от 2005 г. Обновеният норматив дефинира като по-високорискови физическите лица, спадащи към категорията „видни политически личности“ (т.нар. PEPs). Обект на мониторинг вече са и дружествата за електронни пари. Директивата извежда по-подробни дефиниции и задава по-ясен обхват на същността и дейностите, свързани с изпирането на средства. Важен момент е предвидената възможност за комплексна проверка на клиентите, както „засилен“ и „опростен“ вариант за клиентско проучване. Отчита се и значимостта на кореспондентските банкови операции в качеството им на инструмент за лесно прехвърляне на инкриминирани капитали и се забранява влизането в кореспондентски отношения с банки без физическо присъствие в юрисдикцията, в която е учредена (т.нар. „банки фантоми“). Чрез третата директива се въвежда и забраната за откриване на анонимни банкови сметки. Засилват се задълженията за докладване на съмнителни операции, а всяка държава-членка е задължена да създаде национално звено за финансово разузнаване.

Динамиката в сферата на финансовата дейност и свързаното с нея технологично развитие, а също така и наличието на нови и все по-комплексни схеми за изпиране на пари, са предпоставка за недостатъчна ефективност и на третата европейска директива. Замяната ѝ от четвъртата поред нейна версия (Директива (ЕС) 2015/849) става през 2015 г.⁴ Новият норматив осигурява по-стриктно придържане към препоръките на Групата за финансово действие.⁵ Също така, акцентът в нея е поставен и върху по-силното възприемане на рисковото базирания подход при прилагането на мерките срещу изпиране на пари.

Една от по-значимите промени в четвъртата директива се свързва с въвеждането на трите режима за клиентска идентификация: 1) комплексна проверка; 2) опростена комплексна проверка и 3) разширена комплексна проверка. В директивата се дава изчерпателно описание на механизмите за осъществяване на трите вида проверки. Отпада и възможността за автоматично освобождаване на определени клиенти от задължението за извършване на клиентско проучване. Разширен е обхватът на дейностите, при които следва да се извършва комплексна клиентска проверка. Особено стриктни са разпоредбите за клиентска идентификация по отношение организаторите на хазартни игри.

Особено внимание се обръща и на установяването на реалния краен собственик, като се извежда и съответната подробна дефиниция за „действителен собственик“. Във връзка с това се въвежда и изискването за създаване и поддържане от страните-членки на централни регистри с данни за реалните собственици на юридически лица.

Промяната в европейската правна рамка срещу прането на пари през 2015 г. се свързва и с приемането на Регламент (ЕС) 2015/847 относно информацията, придружаваща преводите на средства, с който се актуализират изискванията на действащия до този момент Регламент (ЕО) №1781/2006. Накратко, основните промени в регламента се отнасят до изискването за по-подробна идентификационна информация за платеща и получателя на средства при безналичен трансфер на средства във всякаква валута на територията на ЕС.

Въпреки въведените чрез четвъртата директива немалко актуализации в европейската нормативна рамка срещу прането на пари, бързо проличава правният вакуум по отношение на отделни финансови дейности. Това налага и необходимостта от актуализацията ѝ с Директива (ЕС) 2018/843, която може да бъде разгледана и като нейна пета поредна версия.⁶ Освен електронните пари, мерките срещу изпирането на пари са разширени и по отношение на виртуалните валути и портфейли, както и върху криптовалутите. Въвежда се изискването за публичен достъп до единния регистър с действителните собственици на юридически лица в рамките на целия ЕС, а на звената за финансово разузнаване се предоставя възможност за достъп до информация от регистрите за недвижимо имущество, притежавано от физически или юридически лица в ЕС. Петата версия на директивата въвежда и създаването на централизирани автоматизирани механизми, които да позволяват навременната идентификация на самоличността на титулярите на банкови и платежни сметки и на притежателите на банкови сейфове. Достъп до тези масиви е предвидено да имат отделните финансово-разузнавателни служби на страните-членки. Увеличава се обхватът на групите задължени субекти, които следва да прилагат мерки срещу изпирането на пари.

У нас първият тематичен закон срещу изпирането на пари е приетият през 1996 г. – Закон за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП), който превежда законодателството ни в съответствие с Конвенцията на Европа от 1990 г. относно изпирането, издирването, изземването и конфискацията на облагите от престъпление.⁷ През 1998 г. законът е заменен от нов ЗМИП.⁸ С него в страната ни се поставят и първите ефективни стъпки в противодействието на изпирането на пари (Динев 2012: 156). Вторият ЗМИП определя широк кръг от задължени лица, които следва да прилагат мерки срещу изпиране на пари и регламентира подробни изисквания по отношение извършването на клиентска идентификация. Определените в закона правни субекти следва да идентифицират клиентите си и да изискват от тях деклариране произхода на средствата при установяване на търговски или професионални отношения, както и при извършване от тяхна страна на операции или сделки над определена стойност.

Подобно на въведените от третата тематична директива на ЕС (Директива 2005/60/ЕО) комплексна и опростена, клиентска проверка, ЗМИП също разрешава прилагането на опростени или разширени процедури за клиентска идентификация.⁹ В синхрон с тематичните директиви на ЕС е също така забраната за откриване или поддържане на анонимни банкови сметки или сметки на фиктивно име.

3. По-значими промени в новия ЗМИП

През 2018 г., в резултат от нормативните промени, настъпили с приемането на директива Директива (ЕС) 2015/849, е обнародван нов Закон за мерките срещу изпирането на пари. Въпреки, че транспонирането на промените, настъпили по силата на предходната Трета директива, стават чрез изменения и допълнения в действащия тогава ЗМИП, в този случай законодателят решава да въведе изцяло нов нормативен акт.

По-съществените изменения в третия ЗМИП се отнасят до: режимите за клиентска идентификация и проучване; по-голямата значимост на рисковобазирания фактор, включително и чрез предвиждането на национална и собствена оценка на риска от изпиране на пари; въвеждането на регистър на реалните собственици; разширяването на обхвата на мерките срещу прането на пари, включително и по отношение на електронните пари; завишения размер на санкциите при неспазване разпоредбите на ЗМИП. Накратко за някои от тези изменения.

Новият ЗМИП разширява обхвата на мерките за превенция на изпирането на пари, като съгласно чл. 3 тези мерки са: 1) комплексна проверка на клиентите; 2) събиране и изготвяне на документи и друга информация; 3) съхраняване на събраните и изготвените за целите на закона документи, данни и информация; 4) оценка на риска от изпиране на пари; 5) разкриване на информация относно съмнителни операции, сделки и клиенти; 6) разкриване на друга информация; 7) контрол върху дейността на задължените да прилагат мерки срещу прането на пари субекти; 8) обмен на информация и взаимодействие на национално равнище, както и обмен на информация и взаимодействие между САД ФР ДАНС, звената за финансово разузнаване на други държави и юрисдикции, както и с компетентните в съответната сфера органи и организации на други държави.

В унисон с изискванията на Четвъртата европейска директива се въвежда нова трактовка при режима за клиентска идентификация чрез дефинирането на три разновидности за клиентска идентификация и проучване чрез извършване на: комплексна, опростена комплексна и разширена комплексна проверка. В

обхвата на комплексната проверка попада базисният инструментариум за клиентска идентификация, свързан с набавянето на информация от документи и бази от данни, определяне на действителния (реалния собственик), събиране на информация и текущо наблюдение върху деловите взаимоотношения с клиента, дефиниране на праговете, над които от клиента се изисква деклариране произхода на средствата, обект на дадена финансова операция, и др.

От своя страна, опростената клиентска проверка включва всички мерки на комплексната проверка, но се прилага при идентификация на клиенти с по-нисък риск, държавни или общински органи, както и спрямо някои отделни задължени субекти по чл. 4 от ЗМИП, а именно кредитни институции, застрахователни компании, инвестиционни посредници и дружества, пенсионни фондове. Облекченият режим е допустим единствено при кумулативното изпълнение на осем условия, регламентирани в чл. 26 от ЗМИП. Тук следва да се отбележи отпадането на съществуващата в предходния ЗМИП възможност за изключване на отделни, предварително проучени и сигурни клиенти от задължението за докладване на техни касови операции до службата за финансово разузнаване.

Режимът на разширената комплексна проверка включва набор от допълнителни идентификационни мерки, които следва да бъдат прилагани при установяване на клиентски профил с по-висок риск от изпиране на пари. Според чл. 35 от новия ЗМИП, наличие на такъв има при: встъпване в делови взаимоотношения или извършване на случайни сделки с физически лица, юридически лица и други правни образувания, установени във високорискови трети държави; клиенти от категорията „видни политически личности“ (Politically Exposed Persons, PEPs); операции и сделки, които биха могли да доведат до анонимност; нови технологии, продукти, бизнеспрактики и механизми за доставка, когато същите са оценени като високорискови; сложни и необичайно големи операции и сделки без явна икономическа или законова цел; кореспондентски отношения с финансови институции от трети страни.

В съответствие с обновената европейска директива, ЗМИП предвижда допълнителни изисквания по отношение идентифицирането на действителните собственици на юридическите лица. Една от по-значимите промени в тази насока се свързва със създаването на национален регистър с информация за реалните собственици на юридическите лица към търговския регистър на страната.

Промени са налични и в механизма за изясняване произхода на средствата. Съгласно чл. 66, ал. 1, е необходимо прилагането на поне два от следните способи: 1) събиране на информация от клиента за неговата основна дейност; 2) събиране на друга информация от официални независими източници; 3) използ-

ване на информация, събирана във връзка с изпълнението на ЗМИП, както и други закони; 4) използване на информационен обмен; 5) информация, получена от проследяването на паричните потоци в рамките на установените делови взаимоотношения с клиента. При невъзможност за установяване произхода на средствата, ЗМИП предвижда това да става на декларативен принцип, чрез изискване на писмена декларация от клиента.

Новост, въведена с третия ЗМИП, представляват и двата вида оценка на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма – национална и собствена. Националната оценка следва да бъде изготвяна от постоянно действаща междуведомствена група, включваща представители на МФ, МВР, Прокуратурата, КПКОНПИ, ДФР-ДАНС, както и други надзорни и държавни ведомства, а актуализирането ѝ е предвидено да се извършва веднъж на всеки две години.

Като положителен момент в посока формиране на двупосочна комуникация между задължените лица и изготвящата националната оценка междуведомствена група може да бъде определено предвиденото в чл. 96, ал. 4 от ЗМИП участие на техни представители, както и на техни професионални и съсловни организации. От своя страна, задължените субекти следва да изготвят собствени рискови оценки, съобразени със съответните рискови фактори, произтичащи от тяхната дейност. Собствената оценка на риска следва да бъде синхронизирана с националната и да отчита рисковете, които се отнасят до клиенти, държави или географски зони, предлагани продукти и услуги, извършвани операции и сделки или механизми за доставка.

Положително следва да се отчете и по-голямата конкретика, свързана с вътрешните правила срещу изпирането на пари, приемани от задължените по ЗМИП лица. Чрез чл. 101, ал. 2 се дефинира група от осемнадесет изисквания, регламентиращи подробно тяхното съдържание. В качеството си на базис, формулиращ осъществяваната превантивна дейност на ниво отделен стопански субект, именно вътрешните правила могат да бъдат разглеждани като своеобразен механизъм за пренасяне на възприетите на международно и национално равнище политики срещу прането на пари в оперативната дейност на отделните юридически лица, длъжни да прилагат подобни мерки. Във връзка с това следва да се отбележи и изискването съгласно чл. 101, ал. 11, за задължително обучение на лицата, отговорни за прилагане на мерките срещу изпирането на пари, което се разделя на въвеждащо и продължаващо и обхваща разпознаване на съмнителни операции, сделки, източници и клиенти и към предприемане на необходимите действия при възникнали случаи на съмнение за изпиране на пари. По този начин се компенсира един от пропуските в предходната версия на закона,

където изискването за провеждане на обученията фигурира единствено като елемент от вътрешните правила на задължените субекти.

4. Някои проблемни и дискуссионни моменти

Последните промени в националното ни законодателство срещу изпирането на пари безспорно свидетелстват за постигане на синхрон с актуалните промени, заложи в тематичната европейска директива. Въпреки това, могат да бъдат отчетени и няколко обстоятелства, придаващи усещане за механичното транспониране на разпоредбите на Директива (ЕС) 2015/849 при минимално и дори нулево отчитане на отделни обществени и икономически специфики на национално равнище.

Тук може да се отбележи твърде слабият обществен дебат при публичното обсъждане на проекта за новия ЗМИП. За това свидетелства и информацията от Портала за обществени консултации на Министерския съвет. През периода, предвиден за обществено обсъждане (от 10 май до 09 юни 2017 г.), към отговорната за разработването на новия законопроект междуведомствената работна група, съпредседателствана от ДАНС и МВР, постъпват общо осем становища – седем, от които са подадени от юридически лица и едно от физическо лице.¹⁰

От тях става видно, че активността на финансовия ни сектор при обсъждането на новия ЗМИП е по-скоро „скромна“. Присъствието ѝ се ограничава до коментарите на: 1) на картовия оператор Mastercard Europe S.A. и дружеството за електронни пари „Интеркарт файнънс“ АД, които изразяват несъгласие с предвидения механизъм за комплексна проверка при определени операции с електронни пари, съгласно чл. 24, ал. 2 от ЗМИП; 2) Асоциацията на българските застрахователи, според която присъствието на застрахователните компании, извършващи дейност по общо застраховане като задължени субекти по ЗМИП, противоречи на Директива (ЕС) 2015/849; 3) Българската асоциация за потребителско кредитиране, в което се изразява несъгласие с режима за клиентска идентификация при предоставянето на услуги от разстояние; 4) Българската асоциация на лицензираните инвестиционни посредници, според която липсата на национална оценка на риска от изпиране на пари към момента на приемането на ЗМИП възпрепятства определянето на допустимите от Директива (ЕС) 2015/849 изключения при дейности, свързани с нисък риск.

Становище, че юридическите лица с нестопанска цел не следва да бъдат третираны като субекти, задължени да прилагат мерки срещу изпирането на пари, е изразено в постъпили становища от Българския център за нестопанско право, както и в общо становище на 67 сдружения и фондации. Позовавайки се

на обстоятелството, че Директива (ЕС) 2015/849 не посочва изрично присъствието на този тип юридически лица като задължени субекти, а тяхното включване в националния ни ЗМИП е съгласно предвидената в чл. 4 от директивата възможност за допълнително разширяване кръга на задължените лица, съобразно преценката на всяка държава-членка, тяхното мнение е, че по този начин ще доведе до допълнителна необоснована финансова и административна тежест. Останалите, немалко на брой, категории заинтересувани юридически лица не изразяват свое становище при обсъждането на новия ЗМИП.

Доколко резонни са постъпилите в рамките на обществено обсъждане коментари и предложения, е обект на отделен анализ. Очевиден, обаче, е възприетият от законодателя по-консервативен подход при определяне обхвата на задължените субекти. В състава на тридесетте и петте групи задължени лица по чл. 4 от ЗМИП, освен организациите с традиционно висок риск от допускане изпиране на пари и финансиране на тероризъм (като например институциите от финансовия сектор, организаторите на хазартни игри, търговците на петрол и оръжие и др.), към категориите на задължените лица попадат споменатите юридически лица с нестопанска цел, политическите партии, професионалните съюзи и съсловните организации, професионалните спортни клубове и т.н. Всички те са длъжни да прилагат предвидения в чл. 3 комплект от мерки срещу изпирането на пари, свързани с оценката на риска от изпиране на пари и извършване на комплексна клиентска проверка. Очевидно целта на разширеното приложно поле е постигане на максимално широк фронт за по-ефективна превенция срещу значимо престъпно деяние, каквото безспорно представлява изпирането на пари. Доколко, обаче, твърде широкият диапазон от задължени лица ще повиши реалната ефективност на политиките по противодействие, а няма да доведе до по-редна доза бюрокрация и административна тежест?

Регламентираните в чл. 4 от ЗМИП тридесет и пет категории задължени стопански субекти реално представляват съвкупност от няколко десетки хиляди юридически лица, контролът върху чиято дейност срещу изпирането на пари е поверен основно на финансово-разузнавателната ни служба в лицето на САД ФР – ДАНС. Както проличава от данните в табл. 1, извършените през последните години планови и тематични проверки от страна на финансовото ни разузнаване далеч не кореспондират с огромния брой задължени по ЗМИП субекти.

Таблица 1

**Извършени планови и тематични проверки
от САД „ФР“ – ДАНС спрямо задължени по ЗМИП субекти**

Задължени лица, съгласно чл. 4 от ЗМИП	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Банки	4	8	8	5	12	7	8
Финансови институции (по смисъла на чл. 3а от ЗКИ)	1	4	6	2	1	6	5
Небанкови финансови посредници (застрахователни компании и брокери, дружества за пенсионно осигуряване, инвестиционни посредници, лизингови дружества, управляващи дружества, здравноосигурителни дружества)	8	28	10	16	20	17	5
Обменни бюра, доставчици на платежни услуги, пощенски оператори	5	14	12	22	21	41	12
Юридически лица с нестопанска цел	2	2	4	9	1	3	6
Адвокати, данъчни консултанти, лица, предоставящи услуги по регистрация на юридически лица	-	9	7	3	9	12	8
Счетоводни кантори	-	8	22	7	8	3	7
Регистрирани одитори	5	-	5	9	1	7	1
Нотариуси	48	3	7	2	12	1	10
Частни съдебни изпълнители	-	3	6	7	4	-	1
Търговци на едро, търговци на петрол, оръжейни търговци	8	5	11	8	2	3	-
Агенции за недвижими имоти	1	2	5	4	2	-	4
Организатори на хазартни игри	1	7	2	6	4	3	5
Други групи задължени лица	10	7	7	10	3	4	3

Източник: Годишни отчети на САД-ФР ДАНС.

За ефективното приложение на предвидените в чл. 3 от ЗМИП мерки от страна на всички задължени лица свидетелства и следната статистика от отчети-

те на САД ФР – ДАНС. Над 80% от докладите за съмнителни операции са от банкови институции, а санкциите на ДАНС за неподаване на такива доклади през периода 2014-2017 г. са само 30 на брой и са наложени на 20 банкови институции, 2 пенсионноосигурителни дружества, 1 частен съдебен изпълнител, 3 адвокатски кантори, 3 обменни бюра и 1 небанкова финансова институция.¹¹ През същия период ДАНС е наложила 42 санкции за неизискани декларации за произход на средства от клиенти, 6 от които за банкови дружества, а останалите на други категории задължени лица.

В този ред на мисли резонно може да бъде повдигнат въпросът до каква степен е приложимо иначе стриктното национално законодателство срещу изпирането на пари в практиката на най-многобройните категории задължени субекти, именно лицата, извършващи по занятие счетоводни и правни услуги, посредничество при сделки с недвижими имоти, както и застрахователните посредници.

Значителният брой юридически лица, попадащи в тези категории, свежда практически до минимум адекватната верификация от страна на службата за финансово разузнаване по отношение предприеманите от тях мерки срещу изпирането на пари. Съмнения за практическа неприложимост на предвидените от ЗМИП мерки могат да бъдат отправени и към категориите, включващи политически партии, професионални спортни клубове, юридически лица с нестопанска цел, професионалните съюзи и съсловните организации.

Усещане за изкуствено създадена административна тежест със спорна ефективност представлява изискването в четиримесечен срок след приемането на правилника за прилагане на ЗМИП, учредените на територията на страната юридически лица и други правни образувания, да декларират пред Агенцията по вписванията данни за своите действителни собственици (съгласно чл. 61, ал. 1). По подобен начин може да се тълкува и изискването на чл. 67, ал. 1 от ППЗМИП, според който задължените по чл. 4 от ЗМИП субекти ежегодно (в срок до средата на месец февруари) следва да изпращат до САД ФР – ДАНС план за въвеждащо и продължаващо обучение на своите служители за запознаването им с изискванията на ЗМИП и актовете по прилагането му.¹²

На коментар могат да бъдат поставени и някои моменти, свързани с механизма за оценка на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма. ЗМИП предвижда националната оценка на риска в тази насока да бъде изготвяна от постоянно действаща междуведомствена група, да бъде актуализирана на две години и да бъде съобразявана с резултатите от наднационалната оценка на Европейската комисия за рисковете от изпирането на пари и финансирането на

тероризма.¹³ В чл. 95, ал. 4 е предвидена възможността към работната група да бъдат привлечени и представители на задължените лица по чл. 4, както и на техните професионални и съсловни организации. Нито ЗМИП, нито правилникът към него, обаче, регламентират по-подробно условията, при които могат да бъдат привлечени представители на задължените лица, като по този начин тяхното представителство при актуализацията на рисковата оценка остава хипотетично. Като минус може да се определи и липсата на ясна формулировка на реда за публично оповестяване на периодично изготвяните рискови оценки. Единствената регламентация в тази насока може да бъде открита в текста от чл. 97, ал. 2, според който резултатите от националната оценка на риска следва да бъдат предоставяни на задължените субекти по начин, определен от междуведомствената работна група.

Подобно на четвъртата европейска директива, извън обхвата на новия ЗМИП остават някои от най-актуалните и бързоразвиващи се платежни услуги, инструменти и виртуални финансови активи, а именно криптовалутите и свързаните с тях платежни системи. И докато този пропуск в Директива (ЕС) 2015/849 е коригиран чрез нейното скорошно обновяване, подобно изменение в ЗМИП все още липсва. Особеностите при емисията, разпространението и проследимостта на децентрализираните виртуални валути ги превръщат във финансови активи, твърде различни от тези, дефинирани като електронни пари по смисъла на чл. 2 от Директива 2009/110/ЕО.¹⁴

Подобен коментар може да бъде направен и по отношение на бързо навлизащите високотехнологични доставчици на финансови услуги в лицето на FinTech индустрията. Използваните от нея иновативни механизми за създаване и дистрибуция на финансови продукти все по-често биха могли да бъдат възприемани като „заобиколни“ по отношение на императивите, заложиени в специализираното законодателство срещу изпирането на пари. Липсата на регулаторна концепция, отчетено също като пропуск в Директива (ЕС) 2015/849 спрямо този практически нов финансов сегмент, не следва да бъде омаловажавано. Показателен в това отношение е Докладът на Комисията по икономически и парични въпроси към Европейския парламент относно финансовите технологии (FinTech), в който се „изразява загриженост от засиленото използване на неконтролируеми приложения на блоковите вериги за престъпни дейности, отклонение от данъчно облагане, избягване на данъци и изпиране на пари“ (Комисия по икономически и парични въпроси, 2017).

Петата версия на европейската директива срещу изпирането на пари вече засвидетелства разширяване на законодателния обхват в посока покритие спря-

мо тези принципно нови финансови инструменти и техните доставчици. И докато първичният ефект от новия ЗМИП се асоциира по-скоро с поредна порция бюрократични разпоредби, то следва да се отбележи, че извън неговия обхват остава една от най-значимите финансови иновации от последните години.

Заклучение

Безспорно актуализацията на националната правна рамка срещу изпирането на пари е навременна и в синхрон с последните европейски законодателни инициативи в тази насока. Открит, обаче, остава въпросът до каква степен тази промяна е продиктувана от осъзната на национално равнище необходимост от подобряване на рамката срещу изпирането на пари, а не от транспониране по необходимост на обновено европейско законодателство. Отговорът на този въпрос до голяма степен би обяснил и на какво се дължи усещането от страна на бизнеса и обществото за повече формализъм, отколкото за постигане на реална ефективност в борбата с изпирането на пари.

Бележки

1. Закон за мерките срещу изпирането на пари, обн. ДВ, бр. 27 от 27 март 2018 г., изм. ДВ., бр. 94 от 13 ноември 2018 г.
2. По-подробно за тези и други случаи на изпиране на пари чрез банковата система вж.: Вълканов, 2019; срвн.: Euroactive, Reuters (2018), The Guardian (2018).
3. Приемането на директивата следва ратифицирането от повечето европейски страни на Виенската конвенция от 1988 г. срещу незаконния трафик на наркотични и психотропни вещества (Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances). Конвенцията се счита за първия международно приет правен инструмент, с който се криминализира изпирането на пари и се залагат насоки за неговото противодействие.
4. Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.
5. Financial Action Task Force (FATF). Водеща наднационална институция, формираща глобални стандарти за противодействие срещу прането на пари и финансирането на тероризъм. Ключов стандарт, разработен от FATF, са 40-те препоръки срещу прането на пари и 9-те специални препоръки срещу финансирането на тероризъм.
6. Директива (ЕС) 2018/843 за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането

- на пари и финансирането на тероризма. Транспонирането ѝ в националните законодателства е предвидено да се осъществи до 2020 г.
7. Обн. ДВ, бр. 48 от 4.06.1996 г., отм. бр. 85 от 24.07.1998 г. Освен ЗМИП, други нормативи в националното ни законодателство, с пряко отношение към прилагането на мерки срещу изпирането на пари, са: *Законът за мерките срещу финансирането на тероризма*, който предвижда мерки като блокиране на парични средства и други активи, както и забрана за предоставяне на финансови услуги, парични средства, финансови активи или друго имущество; *Законът за кредитните институции*, както *Наредба № 2* на БНБ, регулираща лицензирането на действащите в страната ни търговски банки; *Законът за платежните услуги и платежните системи*, където надеждната програма за мерките срещу изпиране на пари е условие за издаване на лиценз на всяко едно дружество, желаещо да предоставя платежни услуги; *Законът за ограничаване плащанията в брой*, поставящ максимален праг за заплащане на стоки и услуги в брой. От гледна точка на наказателното право, съставът на престъплението „изпиране на пари“ се дефинира в чл. 253 от Наказателния кодекс.
 8. Закон за мерките срещу изпирането на пари, обн., ДВ, бр. 85 от 24.07.1998 г., отм. ДВ, бр. 27 от 27 март 2018 г.
 9. Подробен коментар на българското специализирано законодателство срещу изпирането на пари вж.: Вълканов, 2019: 78-83.
 10. Всички споменати становища и коментари, свързани с обсъждането на ЗМИП, са налични на интернет адрес.: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=2676>.
 11. Вж.: Вълканов 2019: 196; Годишни доклади за дейността на САД ФР – ДАНС за 2014, 2015, 2016 и 2017 г.
 12. Правилникът за прилагане на ЗМИП (ППЗМИП) е приет почти година след обнародването на закона (обн. ДВ, бр. 3 от 8 януари 2019 г.). В процеса на публичното му обсъждане становища изразяват отделни платежни институции (Уестърн Юнион, MasterCard, Изипей, Айкарт, Транзакт Юръп), браншови организации (Асоциацията на банките в България, Асоциацията на българските застрахователи, Българска асоциация на лицензираните инвестиционни посредници, Българска асоциация на управляващите дружества, ИДЕС), както и няколко отделни неправителствени организации. Доколкото предложените от тях промени в посока по-либерален режим при клиентската идентификация са неосъществими чрез подзаконов нормативен акт, както е ППЗМИП, от работната група биват възприети предимно някои по-малко

съществени предложения – вж. справката за отразяване на получените становища по проекта за ППЗММИП, публикувана на адрес: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3823>.

13. Съгласно чл. 96 от ЗМИП междуведомствената работна група включва представители на Министерството на финансите, Министерството на вътрешните работи, Министерството на правосъдието, Агенция „Митници“, Прокуратурата на Република България, Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, дирекция „Финансово разузнаване“ на Държавна агенция „Национална сигурност“, компетентни специализирани дирекции на Държавна агенция „Национална сигурност“, органите за надзор и други държавни органи и институции с отделни правомощия в сферата на превенцията и противодействието на изпирането на пари и финансирането на тероризма.
14. Според определението в цитираната директива електронните пари представляват парична стойност, съхранявана в електронна, включително магнитна форма, представляваща вземане към издателя, която се издава при получаване на средства с цел извършване на платежни трансакции и се приема от физическо или юридическо лице, различно от техния издател.

Литература

1. ВЪЛКАНОВ, Н. (2019). Банковата система и прането на пари. Варна: Е-Литера Софт.
2. ДИНЕВ, Д. (2012). Икономическите измами. Част 2. Риск, разкриване, разследване, предотвратяване. София: ИЕПИ.
3. Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма от 20 май 2015 г., Официален вестник на ЕС, 5.06.2015 г.
4. Директива (ЕС) 2018/843 за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС, Официален вестник на ЕС, 19.06.2018.
5. Директива 2005/60/ЕС за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм от 26 октомври 2005 г., Официален вестник на ЕС, 25.11.2005 г.
6. ДАНС (2012). Годишен доклад за дейността на САД ФР за 2011 г.
7. ДАНС (2013). Годишен доклад за дейността на САД ФР за 2012 г.
8. ДАНС (2014). Годишен доклад за дейността на САД ФР за 2013 г.

9. ДАНС (2015). Годишен доклад за дейността на САД ФР за 2014 г.
10. ДАНС (2016). Годишен доклад за дейността на САД ФР за 2015 г.
11. ДАНС (2017). Годишен доклад за дейността на САД ФР за 2016 г.
12. ДАНС (2018). Годишен доклад за дейността на САД ФР за 2017 г.
13. Закон за мерките срещу изпирането на пари, обн. ДВ, бр. 48 от 4.06.1996 г., отм. ДВ, бр. 85 от 24.07.1998 г.
14. Закон за мерките срещу изпирането на пари, обн. ДВ, бр. 85 от 24 юли 1998 г., отм. ДВ, бр. 27 от 27 март 2018 г.
15. Закон за мерките срещу изпирането на пари, обн. ДВ, бр. 27 от 27 март 2018 г., изм. ДВ., бр. 94 от 13 ноември 2018 г.
16. Комисия по икономически и парични въпроси, Доклад относно финансовите технологии (FinTech): отражението на технологията върху бъдещето на финансовия сектор (2016/2243(INI)), Докладчик: Кора ван Нювенхойзен, Европейски парламент, 2017.
17. Конвенция на Съвета на Европа относно изпиране на пари, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпления и финансиране на тероризма (CETS 198).
18. Портал за обществени консултации (2017). Проект на Закон за мерките срещу изпирането на пари (<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=2676>).
19. Портал за обществени консултации (2018). Проект на Правилник за прилагане на Закона за мерките срещу изпирането на пари (<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3823>).
20. Регламент (ЕС) 2015/847 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година относно информацията, придружаваща преводите на средства, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1781/2006.
21. Euroactive, Reuters (2018). Estonia admits over €1 trillion were laundered in the country in 2008-2017. Euroactive, 4 October 2018 (<https://www.euractiv.com/section/banking-union/news/estonia-admits-over-e1-trillion-were-laundered-in-the-country-in-2008-2017>).
22. GLYNN, L. (2018). 2008-2018: Assessing the Impact of Global AML & Sanctions Fines. Fenargo (<https://www.fenargo.com/resources/blogs/assessing-the-impact-of-global-aml-sanctions-fines.html>).
23. The Guardian (2018). Whistleblower at Danske Bank was firm's Baltics trading head. The Guardian, 26 September (<https://www.theguardian.com/world/2018/sep/26/danske-bank-whistleblower-was-ex-baltics-trading-head-howard-wilkinson>).

**ACCENTS FROM LAST CHANGES IN ANTI-MONEY
LAUNDERING LEGISLATIVE FRAMEWORK**

Nedyalko VALKANOV

Abstract

Object of the research are recent changes in anti-money laundering legal framework introduced by the new Law on the measures against money laundering adopted in 2018. Some key amendments in the European and the national legislation are presented briefly in chronological order, as well as main factors provoking the need for constant preventive initiative in this area. Analyzing some current legislative changes are specified several problematic areas related to their implementation. The question to what extent new legal requirements are sufficient incentives for improvement the national anti-money laundering framework is placed on discussion.

Key words: *anti-money laundering legislation, anti-money laundering measures, compliance.*