

КРАТКИЙ ОБЗОР ОТЧЁТА

Финансирование политических партий в Молдове

Ретроспектива 2022 года





Автор: Мариана Фокша

С участием: Николае Панфил, Игор Букатару

Редактор: Логодавская Ассоциация

Дизайн: Марина Беженарь

Ассоциация Promo-LEX

ул. Mitropolit Petru Movila 23/13, Кишинев, Молдова

тел./факс: (+373 22) 45 00 24, 44 96 26

info@promolex.md

www.promolex.md

Promo-LEX

Продвижение демократии и прав человека

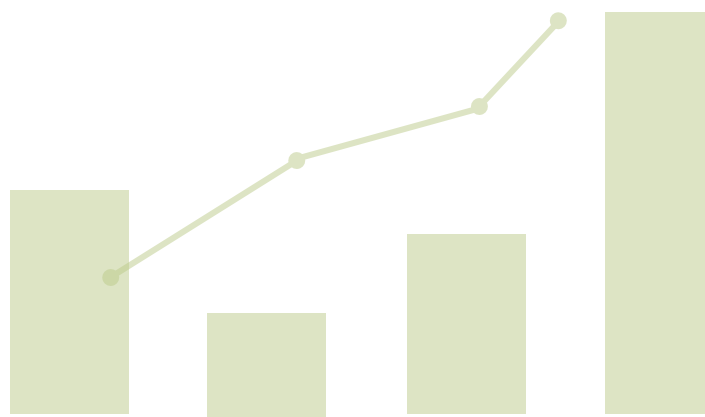
РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

Все права защищены. Содержание отчета может быть использовано и воспроизведено в некоммерческих целях без предварительного разрешения Ассоциации Promo-LEX при условии указания источника информации.

Отчет разработан в рамках Программы «Демократия, Прозрачность и Ответственность», финансируемой Агентством США по Международному Развитию (USAID).



Мнения, высказанные в Отчете «Финансирование политических партий в Молдове. Ретроспектива 2022 года» принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения финансирующей стороны.



КРАТКИЙ ОБЗОР

В течение 2022 года был принят ряд изменений в нормативно-правовую базу, касающуюся финансирования политических партий, которые, по мнению Promo-LEX, улучшат процесс финансирования партий. В большинстве своем они вступили в силу с января 2023 года. Таким образом, был принят ряд поправок, непосредственно связанных с деятельностью партий, а именно: обязательство вести реестры членов, которые подлежат обновлению раз в полгода и ежегодно; ограничение деятельности политической партии в случае непредставления ею отчета о финансовом менеджменте; исключение политической партии в случае непредставления годовых отчетов о финансовом менеджменте в течение 2-х лет подряд; обязательство утверждать процедуры сбора взносов; обязательство подавать финансовые отчеты только в электронном формате.

Что касается пожертвований, то предельный размер пожертвований, которые могут быть сделаны наличными, был снижен с трех до одной среднемесячной заработной платы по экономике. Также был повышен предельный размер, установленный для пожертвований, собираемых с граждан Республики Молдова с доходами, полученными за пределами страны. Таким образом, если ранее они имели право делать пожертвования, не превышающие 3 среднемесячных заработных плат по экономике, то в настоящее время этот предельный размер увеличен до 6 среднемесячных заработных плат по экономике, при условии, что соответствующие пожертвования не превышают 30% от годового дохода жертвователей. Однако, принимая во внимание, что жертвователи с доходом, полученным за пределами страны, как правило, не декларируют свои доходы ГНС, Promo-LEX выражает обеспокоенность тем, как ЦИК обеспечит проверку соответствующих данных.

В то же время, в целях соответствия принципам пропорциональности и сдерживания, были усилены меры ответственности за нарушение правовых норм, касающихся финансирования и управления финансовыми средствами политических партий, а также применение уголовного наказания за незаконное финансирование.

В процессе обеспечения надзора и контроля за финансами политических партий на основании финансовых отчетов, представленных за 2022 год, ЦИК вынес 117 предупреждений за допущенные нарушения в процессе финансирования. Кроме того, избирательный орган распорядился инициировать 12 процессов о правонарушениях в отношении политических партий, допустивших нарушения в процессе финансовой отчетности. Наряду с этим, учитывая сохранение порочного характера соблюдения финансовой дисциплины, ЦИК передал дело ППШ в Прокуратуру по борьбе с коррупцией для рассмотрения порядка её финансирования, а также применил меру наказания в виде лишения ассигнований, выделяемых из государственного бюджета, сроком на 12 месяцев (1 июля 2023 года – 30 июня 2024 года). По этому поводу напомним, что почти год Прокуратура расследует финансирование ППШ. В данном контексте отметим, что ППШ не представила в ЦИК годовой отчет о финансовом менеджменте за 2022 год.

В этом же контексте отметим, что в целях усиления возможностей ЦИК по мониторингу и контролю за финансированием политических партий, как неоднократно рекомендовал Promo-LEX, в составе ЦИК было создано Управление по надзору и контролю в отношении финансирования политических партий и избирательных кампаний. Согласно штатному расписанию его численность составляет 8 единиц. До конца 2022 года, несмотря на организованные публичные конкурсы, ЦИК восполнил только 5 должностей из 8 имеющихся, из них 2 должности управленческие, а 3 исполнительные.

Что касается модуля ИПС „Финансовый контроль”, который является основным инструментом, используемым ЦИК в процессе отчетности о финансах политических партий, несмотря на доведение до сведения и информирование избирательного органа в течение последних трёх лет о ряде недостатков/ограничений в его функционировании, отметим, что на сегодняшний день

ЦИК не удалось реализовать рекомендации, сформулированные Promo-LEX. В результате ИПС „Финансовый контроль” по-прежнему имеет ограниченные функции и сложна в использовании, что влияет на прозрачность финансирования политических партий. Такая ситуация вызывает опасения, особенно в контексте новых изменений в нормативно-правовой базе, которые предусматривают, что с 2023 года политические партии должны представлять в ЦИК отчеты о финансовом менеджменте только в электронном формате, а не на бумажном носителе.

Что касается представления финансовых отчетов в ЦИК, согласно данным, опубликованным на сайте избирательного органа на 31 мая 2023 года, было установлено, что только 89% (51 из 57) политических партий представили годовые отчеты, и соответственно 95% (52 из 55) представили отчеты за 1-ое полугодие 2022 года. Ни одна из политических партий не представила отчеты о финансовом менеджменте за 2-ое полугодие, что подтверждает продолжение практики предыдущих лет. По этому поводу отметим, что согласно новым законодательным нормам обязательство представлять полугодовые (до 15 июля и 15 января) и годовые (до 31 марта) отчеты было сохранено. Кроме того, еще раз напомним, что за непредставление финансовой отчетности предусмотрены санкции, а за непредставление отчетов о финансовом менеджменте в течение 2-х лет подряд предусмотрено исключение политической партии.

В 2022 году, по сравнению с предыдущими годами, констатируем увеличение количества годовых финансовых отчетов, опубликованных ЦИК - с 48 (87% - в 2021 году) до 51 (89% - в 2022 году) - во многом за счет увеличения количества зарегистрированных политических партий (с 46 партий в 2019 году - до 57 в 2022 году). Однако, несмотря на то, что количество зарегистрированных политических партий продолжает увеличиваться, наблюдается снижение численности заявленных членов партий, которая по сравнению с 2021 годом сократилась почти на 50 тысяч, достигнув числа заявленных членов в 2020 году, когда было зарегистрировано 50 партий (по сравнению с 57 политическими партиями - в 2022 году).

Больше всего членов партии было заявлено ППШ (48 263 члена), за ней следуют ПСЕД (20 000 членов) и ПСРМ (15 326 членов). По сравнению с 2021 годом количество членов партии некоторых партий увеличилось незначительно. С другой стороны, однако, наблюдалось уменьшение общей численности примерно на 50 тысяч членов, из которых наиболее значительное сокращение было зарегистрировано у ППШ (-26 514 членов), ПППДП (-6 200 членов) и ЛДПМ (-3 792 члена).

О доходах сообщили 35 политических партий (2 партии - ППШ и ПНЕ - на основании отчетов за 1-ое полугодие 2022 года) в размере 47.090.926 леев (включая материальные пожертвования). 18 политических партий задекларировали „ноль” доходов. Из общей суммы задекларированных доходов 94% были заявлены 8 политическими партиями (23%), которые задекларировали доходы более 1 млн. леев каждая, а 27 других политических партий (77% партий, задекларировавших доходы) заявили только 6% доходов. Основным источником финансирования стали ассигнования из государственного бюджета (82%), доходы от экономической деятельности (10%), пожертвования физических и юридических лиц (6%) и партийные взносы (2%). Поэтому наблюдается очень низкий объем доходов из других источников, недостаточно используются возможности аккумулирования доходов от пожертвований и взносов, что значительно увеличивает зависимость политических партий от ассигнований из государственного бюджета.

Как и в предыдущие годы, наиболее распространенной практикой остается сбор денежных пожертвований наличными. Так, из 15 политических партий, заявивших о финансовых пожертвованиях, в случае 11 (73%) политических партий 100% финансовых пожертвованиях были собраны наличными. С другой стороны, только одна партия (ПП) собирала пожертвования только банковским переводом, еще 3 политические партии собирали пожертвования, как по перечислению, так и наличными (ПДС, ПРОМ и ГК). В данном контексте повторимся, что новые законодательные положения снизили предельный размер пожертвований, которые могут быть собраны наличными, с трех среднемесячных заработных плат до одной среднемесячной заработной платы.

Финансовые расходы, о которых сообщили 34 партии, составили 36.685.403 лея. Расходы, сообщенные 19 политическими партиями, составили „ноль” леев. Из общего объема заявленных

расходов, 89% были произведены за счет ассигнований из государственного бюджета, а 11% - из других источников. Из 34 партий, сообщивших о расходах, 93% от общей суммы расходов были сообщены 8 партиями, а 7 % расходов 26 партиями. По своему назначению 30% расходов приходятся на молодежные и женские программы, 23% - на персонал и 18% - на содержание и/или наем помещений.

Гражданский мониторинг, осуществленный Promo-LEX за 2022 год, включал в себя, в том числе, мониторинг проведенных политическими партиями мероприятий. Исходя из этого, были подсчитаны расходы, понесенные на эти мероприятия. После их оценки соответствующие расходы были сопоставлены с расходами, заявленными политическими партиями в ЦИК. В результате, Promo-LEX оценил общую сумму неучтенных расходов 17 политических партий как минимум в 16.967.861 лей. Больше всего незаявленных расходов приходится на ППШ (71%), затем следуют ПСРМ (22%), ПППДП (3%) и ППВН (1%). В зависимости от назначения расходов, оцененных как неучтенные, большая часть приходится на поездки по стране и за рубеж (31%), за ними следуют содержание и/или наем помещений (28%), пресса и рекламные материалы (23%), персонал (11%) и организация массовых мероприятий (8%).

РЕКОМЕНДАЦИИ¹

Парламенту Республики Молдова:

1. Внесение изменений в часть (3) статьи 26 Закона № 294/2007 о политических партиях путем включения в формулировку „полученные от членских взносов и пожертвований” синтагмы „и ассигнований из государственного бюджета”.
2. Рассмотрение возможности дополнения Уголовного кодекса и Кодекса о правонарушениях нормой, предусматривающей санкции за злоупотребление административными ресурсами в целях политического продвижения политических партий (как в избирательный период, так и в период между выборами).
3. Урегулирование деятельности политических блоков, образованных из двух или более партий, в предвыборный период, с точки зрения финансовой отчетности о совместно осуществленных расходах.
4. Урегулирование политического и электорального финансирования третьими сторонами.

Центральной избирательной комиссии:

1. Укрепление потенциала ЦИК с целью создания механизма контроля расходов, заявленных политическими партиями (замещение вакантных должностей; разработка электронных инструментов отчетности с функциональными возможностями, повышающими прозрачность финансирования политических партий и избирательных кампаний и т.д.).
2. Автоматизация процесса финансового надзора и контроля политических партий посредством взаимосвязи ГАИС „Выборы” с соответствующими государственными реестрами, в сотрудничестве с государственными органами-держателями соответствующих реестров.
3. Принятие подробных рабочих методологий/ инструкций по составлению финансового отчета политическими партиями/инициативными группами/ конкурентами на выборах.
4. Утверждение инструкции/руководства по подробному описанию того, как следует отчитываться в расходах на программы для молодежи и женщин.
5. Систематическое опубликование Комиссией информации о результатах инициирования процессов о правонарушениях при осуществлении функций надзора и контроля за финансами политических партий.
6. Изменение формы финансовой отчетности о финансовом менеджменте политических партий путем разделения статьи расходов на откомандирование по стране и за рубеж на две отдельные бюджетные линии.
7. Адаптация модуля „Финансовый контроль” с тем, чтобы расширить возможности просмотра и обработки отчетов политических партий для заинтересованных сторон путем:
 - включения дополнительной функциональной возможности “просмотра” финансовых отчетов;
 - включения возможности многократной отметки как категории “Политическая партия/Конкурент на выборах/Инициативная группа”, так и категории “Наименование отчета”;

¹ Перечень представленных рекомендаций включает в себя и некоторые важные рекомендации из предыдущих докладов Ассоциации Promo-LEX по мониторингу финансирования политических партий.

- включения трех новых категорий, отображающих в совокупности:
 - конкурентов на выборах/инициативные группы/политические партии, которые своевременно представили отчеты;
 - конкурентов на выборах/инициативные группы/политические партии, которые представили отчеты с опозданием;
 - конкурентов на выборах/инициативные группы/политические партии, не представили отчеты.
- включения опций „дата представления отчета” и „дата опубликования отчета” в приложение;
- включения возможности загрузки отчетов из модуля в различных форматах, в том числе в формате, соответствующем принципам открытых данных (помимо формата PDF, например, также должна быть возможность загрузки данных в формате CSV или EXCEL);
- включения поисковых систем по названию партии (в настоящее время поисковые системы недоступны);
- включения всех политических партий в ИПС „Финансовый контроль” и исключения неактуальной информации (например, Тестовая партия, Инициативная группа ”Ионел” и т.д.);
- разделения отчетов на три разные группы: Конкуренты на выборах, Инициативные группы, Политические партии;
- включения определенных ограничений/предупреждений, когда общие суммы, указанные в отчете, не соответствуют итоговым суммам, из которых сформирована общая сумма (к примеру, общие доходы не равны сумме всех цифр, указанных для каждого источника дохода).

Политическим партиям:

- 1.** Обеспечение дисциплины при сборе взносов;
- 2.** Укрепление процесса сбора пожертвований и взносов, в том числе путем диверсификации методов сбора (онлайн, на территориальном уровне и т.д.).
- 3.** Активное сотрудничество политических партий с заинтересованными сторонами в процессе мониторинга финансирования политических партий.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ОМПУ	Органы Местного Публичного Управления
АГУ	Агентство Государственных Услуг
ГФС	Государственная Фискальная Служба
ст.	статья
ч.	часть
ЦИК	Центральная Избирательная Комиссия
ЦО	Центральная Организация Политической Партии
ТО	Территориальная Организация Политической Партии
AUR	Альянс Политической Партии за Союз Румын
ГГ	Политическая Партия общего действия - Гражданский Конгресс
КУБ	Коалиция за Единство и Благополучие
FASM	Политическая Партия Альтернатива и Сила Спасения Молдовы
НДА	Политическая Партия Народное Движение Антимафия
ДПСН	Движение Профессионалов „Сперанца - Надежда”
ОПДРРМ	Общественно-Политическое Движение Ромов Республики Молдова
NOI	Политическая Партия „Новый исторический выбор”
П.Рег.	Партия Регионов Молдовы
ПСЕД	Политическая Партия Строим Европу Дома
ПДД	Партия Демократического Действия
АПМ	Политическая Партия Аграрная Партия Молдовы
ПДС	Политическая Партия „Партия Действие и Солидарность”
ПК	Партия Консерваторов
ПКРМ	Партия Коммунистов Республики Молдова
ПРКМ	Политическая Партия Развития и Консолидации Молдовы
ДПМ	Демократическая Партия Молдовы
ЕП	Европейская Партия
ЛП	Либеральная Партия
ПЗС	Партия Закона и Справедливости
ЛДПМ	Либерально-Демократическая Партия Молдовы
ППММ	Политическая партия „МОЛДОВА МАРЕ”
ПЕМЕМ	Партия Единая Молдова - Единая Молдова
НП	Политическая партия Наша Партия
НЛП	Национал-Либеральная Партия
ППЛП	Политическая Партия Лейбористская Партия
ППЛПЖ	Политическая Партия Людей, Природы и Животных
ППНБ	Политическая Партия „Наш Буджак”
ХДНП	Христианско-Демократическая Народная Партия
ППДД	Политическая Партия „Демократия Дома”
НДПМ	Политическая Партия Народно-Демократическая Партия Молдовы
ППЕМ	Политическая Партия Европейская Народная Партия Молдовы
ППМ	Партия „Патриоты Молдовы”
ППМН	Политическая Партия Молдовы НАШИ

ППН	Политическая Партия „НОЙ”
ППР	Политическая Партия „РОДИНА”
ПППДП	Политическая Партия „Платформа Достоинство и Правда”
ПППМ	Политическая Партия PRO Молдова
ППНВ	Политическая Партия „Народная Власть”
ППППН	Политическая Партия Национального Прогресса
ППРМ	Политическая Партия Народная Партия Республики Молдова
ППСМ	Социалистическая Народная Партия Молдовы
ППШ	Политическая Партия Шор
ПВН	Политическая Партия „Партия Воля Народа”
ПВ	Политическая Партия „ВОЗРОЖДЕНИЕ”
РПМ	Республиканская Партия Молдовы
РСПМ	Политическая Партия „Русско-Славянская Партия Молдовы”
ПП	Политическая Партия Перемен
СДП	Социал-Демократическая Партия
ПЕЛ	Политическая Партия „Партия Европейские Левые”
СПМ	Социалистическая Партия Молдовы
ППО	Политическая Партия „Партия Прогрессивного Общества”
ПСРМ	Политическая Партия „Партия Социалистов Республики Молдова”
ПНЕ	Партия Национального Единства
ЭПЗ	Политическая Партия Экологическая Партия Молдовы
ПЦСМ	Политическая партия Центристский Союз Молдовы
ППХССМ	Политическая Партия Христианско-Социальный Союз Молдовы

