

КРАТКИЙ ОБЗОР ОТЧЁТА

Финансирование политических партий в Молдове

Ретроспектива 2023 года



Автор: Мариана Фокша

С участием: Николае Панфил, Михаела Дука-Ангеличь

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

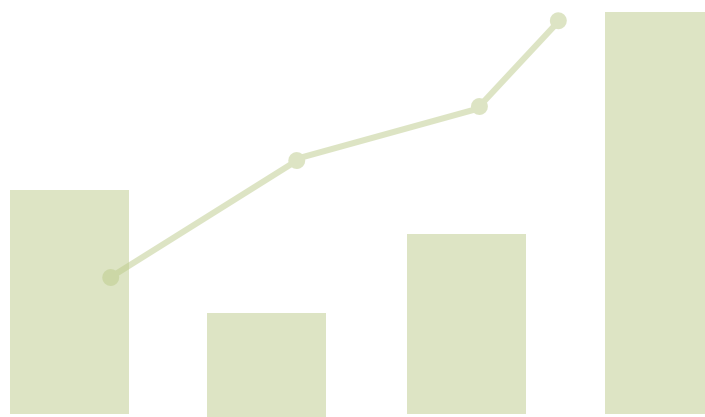
РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

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 2023 года» принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения финансирующей стороны.



КРАТКИЙ ОБЗОР

2023 год ознаменовался вступлением в силу новых законодательных положений, касающихся финансирования политических партий, в контексте получения Республикой Молдова статуса страны-кандидата на вступление в Европейский Союз. Наиболее важные изменения коснулись:

- запрета на организацию политическими партиями благотворительных или спонсорских акций, не предусматривая, однако, наказания за нарушение соответствующего положения;
- исключения предельного размера в 3 среднемесячные заработные платы по экономике в случае пожертвований, осуществляемых гражданами, имеющих доходы, полученные за рубежом, с предоставлением права пожертвования в пределах 6 среднемесячных заработных плат по экономике, но без установления инструментов контроля для проверки источника доходов жертвователей;
- снижения предельного размера пожертвований наличными деньгами до одной среднемесячной заработной платы по экономике, без установления, однако, такого же предельного размера для выплат наличными в случае взносов;
- повышения прозрачности отчетов о финансировании деятельности политических партий за счет расширения категорий публикуемых данных, однако имеются задержки в реализации соответствующего положения (отчеты публикуются с нарушением установленных законом сроков, а также с нарушением принципов открытых данных);
- укрепления возможностей ЦИК в сфере надзора и контроля за финансированием деятельности политических партий путем создания отдельного подразделения в рамках ЦИК, постоянных территориальных подразделений и повышения заработной платы;
- ограничения деятельности политической партии в случае непредставления отчета о финансовом менеджменте или информации, необходимой для осуществления надзора и контроля за финансированием политической партии, в сроки и формате, установленные ЦИК.

В результате осуществления надзора и контроля за финансированием деятельности политических партий, ЦИК возбудил производство о правонарушении в отношении 28 политических партий¹ за непредставление отчетов и/или несоблюдение срока и/или формата их представления, или за допуск использования не по назначению ассигнований из государственного бюджета.

Тем не менее, на основании информации, предоставленной ЦИК, установлено, что возбуждение производства о правонарушении не является гарантированным результатом в виде привлечения к ответственности субъекта, допустившего нарушение норм законодательства. Так, например, в период 2016 – 2021 гг. на рассмотрение судов было передано только 65% производств о правонарушении, возбужденных избирательным органом в процессе надзора и контроля, то есть 35% возбужденных производств не были завершены.

В дальнейшем на уровне судебных инстанций более чем в половине (51%) рассмотренных дел производство о правонарушении было прекращено и только в 48% лица, признанные виновными в допущении нарушений в процессе финансирования политических партий, были оштрафованы. Таким образом, констатируем, что уровень безнаказанности в

¹ ALDE, AFMS, SPMR, SRM, NOI, P. Reg., PACE, CP, PDCM, LDP, MUEMP, NLP, LPP, FPNA, CDPP, DHPP, DPPM, PMP, DTPPP, PPPP, RUPP, PSPM, VPP, PC, SDP, PEL, SPM, and PSP.

отношении лиц, ответственных за нарушение за нарушение положений закона, касающихся финансирования политических партий, был достаточно высоким.

Впервые в Республике Молдова в процессе проверки финансирования политических партий и избирательных кампаний были задействованы ресурсы и усилия следственных органов, возбуждено несколько уголовных дел о подделке политическими партиями отчетов о финансовом менеджменте, а также о сознательном допущении финансирования политической партии со стороны организованной преступной группы. В результате в настоящее время судебные инстанции рассматривают несколько дел, касающихся финансирования политических партий и избирательных кампаний, возбужденных в отношении экс-ППШ и ПВ. Promo-LEX приветствует усилия следственных органов в расследовании случаев незаконного финансирования политических партий.

Что касается представления финансовой отчетности, то 92% партий выполнили требования законодательства о представлении отчетов за первое полугодие 2023 года. За второе полугодие представили отчеты 87% партий, а годовые отчеты – 75% партий. По сравнению с предыдущими годами было констатировано снижение доли партий, представивших финансовую отчетность (в 2022 году годовые отчеты представили 89% партий).

В контексте отметим, что ИПС «Финансовый контроль», являющийся основным инструментом, используемым для представления отчетов, функционировал с неполадками, как при представлении отчетов за первое полугодие, так и при представлении годовых отчетов, что оказало негативное влияние на своевременное представление финансовой отчетности. С другой стороны, законодательная база предусматривает наказание за правонарушения за непредставление или несвоевременное представление финансовых отчетов. Также возможно ограничение деятельности политической партии, если она не представила отчет о финансовом менеджменте в установленные ЦИК сроки и формате.

Согласно представленным в ЦИК отчетам, по сравнению с предыдущими годами наблюдается значительное непрерывное сокращение численности членов партии. Таким образом, по сравнению с 2022 годом общая численность членов сократилось более чем на 69 тысяч. В результате общая численность, составляющая 187 тысяч членов, заявленная в 2023 году - при 61 зарегистрированной партии, почти достигла численности 2019 года, когда было заявлено 152 тысячи членов - при 46 зарегистрированных политических партиях. Описанную ситуацию можно объяснить признанием Конституционным судом экс-ППШ неконституционной, что привело к её исключению из государственного реестра политических партий и, соответственно, к несообщению 48.263 её членов (по состоянию на 30 июня 2022 года).

За 2023 год о наибольшей численности членов партии сообщили ПСРМ (14.220), ПДС (12.602) и ЛП (10.600). По сравнению с 2022 годом наибольший рост числа членов партии отмечен у ПДС (+1.951) и ПРОМ (+1.260), а наибольший спад констатирован в случае ППСД (-4.991) и ППВН (-1.832).

За отчетный период 34 политические партии задекларировали доходы на общую сумму, составляющую **54,9 млн. леев**. Больше всего доходов было заявлено со стороны ПДС (41%), ПСРМ (18%), ЕСДП (9%), ПКРМ (7%), НП и ПППДП (по 6%). Таким образом, 87% от общего дохода было сообщено 6 партиями, и только 13% от общего дохода – другими 28 партиями.

Основным источником финансирования партий были ассигнования из государственного бюджета - 84%, что свидетельствует о продолжающемся тревожном росте финансовой зависимости партий от государственных источников финансирования (в 2022 году - доходы от ассигнований составляли 82%). Для сравнения, на уровне Европейского Союза соотношение доходов партий из государственного бюджета и из частных источников составляет 65% к 35% (в новых демократиях Восточной Европы) и 55% к 45% (в консолидированных демократиях).

Совет Европы, ГРЕКО, Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ продвигают в качестве одного из основополагающих принципов регулирования финансирования политических партий необходимость обеспечения разумного баланса между государственным и частным финансированием.

О доходах от ассигнований из государственного бюджета сообщили 23 политические партии, их общая сумма составила **45,7 млн. леев**. Больше всего из них приходится на ПДС (41%), ПСРМ (22%), ЕСДП (11%), НП и ПППДП (по 7%). Таким образом, 88% от общего объема перечисленных ассигнований пришлось на финансирование 5 партий, а 12% - на 18 других политических партий.

О доходах от членских взносов сообщили только 16 партий, несмотря на то, что уставы всех 61 партии требуют регулярной уплаты членских взносов. Больше всего взносов собрали НАД (47%), ПДС (36%) и ПРОМ (4%).

Однако, в зависимости от количества членов партии, уплативших членские взносы, по отношению к общей численности членов, заявленных в ЦИК, наибольшее количество членов партии, уплативших членские взносы, приходится на ПДС (58% членов партии), за ней следует НАД (50% членов партии) и, соответственно, ПРОМ (5% членов партии). Из общей суммы собранных взносов, 85% было внесено наличными и только 15% - банковским переводом.

О доходах от финансовых пожертвований сообщили 18 партий на общую сумму в **4,8 млн. леев**, больше всего такого рода доходов приходится на ПДС (58%), КЕБ (18%) и ПРОМ (10%). В случае 90% пожертвований - они были бы сделаны из зарплат, 5% - из пенсий, 3% - от безработных и 1% - из стипендий и социальных пособий. В этой связи отметим, что согласно законодательству, ЦИК должен тщательно проверять источник доходов только в случае жертвователей, которые сделали пожертвования на сумму более 3-х среднемесячных заработных плат по экономике, что составляет всего лишь 19% от общей суммы пожертвований физических лиц, сделанных в 2023 году.

Что касается расходов партий, 33 формирования сообщили об общих расходах на сумму **56,9 млн. леев**. Больше всего расходов было задекларировано ПДС (39%), ПСРМ (20%), ЕСДП (10%), НП (8%) и ПППДП (7%). Таким образом, 84% от общих расходов приходится на 5 партий, а остальные 16% - на 28 формирований. В зависимости от назначения расходов большая часть из них пришлась на программы для молодежи и женщин (24%), на избирательную кампанию (21%), оплату труда (19%) и на имущественный наем и содержание офисов (13%).

По данным мониторов Promo-LEX в 2023 году было отмечено не менее 2.502 мероприятий по политическому продвижению, организованных 24 партиями. К наиболее наблюдаемым мероприятиям относятся распространение политических информационных материалов (31%), уставные мероприятия партий (19%) и поездки по стране (14%). В зависимости от организатора/бенефициария отмеченных мероприятий, больше всего сообщалось о ПДС (35%), ПСРМ (17%), экс-ППШ/Команда Илана Шора (8%), а также ПВ и КЕБ (по 7%).

Исходя из отмеченных мероприятий, незаявленные расходы 24 партий и формирований без правового статуса экс-ППШ/Команда Илана Шора были оценены как минимум в **20,3 млн. леев**. Из них, большинство незаявленных расходов приходится на экс-ППШ/Команда Илана Шора (73%), затем следуют ПСРМ (10%), ПВ (6%) и ШАНС (3%).

В зависимости от назначения расходов, оцененных как неучтенные, большая часть приходится на организацию мероприятий по политическому продвижению (46%), на прессу и рекламные материалы (20%) и на имущественный наем/содержание офисов (18%).

РЕКОМЕНДАЦИИ²

Парламенту Республики Молдова:

1. Включение, помимо взносов и пожертвований, в предельный размер накопленных политическими партиями доходов, в том числе доходов, накопленных из других источников (ассигнования из государственного бюджета и экономической деятельности).
2. Внесение изменений в законодательную базу для обеспечения соразмерного и сдерживающего наказания в случае участия политических партий в благотворительной и спонсорской деятельности.
3. Замена в Законе о политических партиях термина «activități de caritate» на «activități filantropice», как он используется в Законе о благотворительности и спонсорстве (в целях унификации применяемых в законодательной базе понятий).
4. Выявление и внедрение инструментов, необходимых для надзора и контроля пожертвований/ взносов жертвователей, получающих доходы за рубежом (например, партнерство с другими государствами по обмену информацией и т.д.).
5. Выявление и внедрение инструментов, необходимых для обеспечения разумного баланса между государственным и частным финансированием политических партий.
6. Регламентирование лимита взносов, которые политические партии могут получать наличными от члена партии, путем установления совокупного предельного размера пожертвований и взносов, которые могут быть собраны наличными (до одной среднемесячной заработной платы по экономике).
7. Четкое регламентирование условий, касающихся доходов, накапливаемых партиями от экономической деятельности (в частности, связанных с приобретением билетов/мест на различные мероприятия), с тем чтобы был обеспечен учет плательщика товаров/услуг, чтобы обеспечить включение осуществленных им выплат в предельный размер, установленный законодательной базой для пожертвований.
8. Регламентирование на уровне законодательной базы некоторых ограничений, касающихся накопления политическими партиями доходов от материальных пожертвований, которые должны использоваться в качестве дополнительного источника политического финансирования.
9. Ex-post правовая оценка/оценка воздействия новой законодательной базы, касающейся финансирования политических партий и избирательных кампаний.
10. 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).
11. Регламентирование деятельности политических блоков, образованных из двух или более партий, в предвыборный период, с точки зрения финансовой отчетности о совместно осуществленных расходах.
12. Регламентирование политического и электорального финансирования третьими сторонами.

² Перечень представленных рекомендаций включает в себя и некоторые важные рекомендации из предыдущих докладов Ассоциации Promo-LEX по мониторингу финансирования политических партий.

Центральной избирательной комиссии:

13. Нарращивание усилий ЦИК с целью привлечения всех ресурсов, предлагаемых законодательной базой для эффективного надзора и контроля над политическим и электоральным финансированием.
14. Обеспечение функциональности ИПС «Финансовый контроль» и его взаимосвязи с соответствующими государственными реестрами.
15. Принятие подробных рабочих методологий/инструкций по составлению финансового отчета политическими партиями/инициативными группами/конкурентами на выборах, включая порядок в котором необходимо отчитываться о расходах на программы для молодежи и женщин.
16. Систематическая опубликование Комиссией информации о результатах возбуждения производства о правонарушении при осуществлении надзора и контроля за финансами политических партий.
17. Доработка модуля «Финансовый контроль» с целью расширения возможностей просмотра и обработки отчетов политических партий для заинтересованных лиц, в том числе относительно опубликования отчетов согласно принципам открытых данных.
18. Принятие изменений в законодательной базе, которые, в частности, предусматривают разработку информационных систем в разумные сроки с тем, чтобы всем участвующим сторонам было предоставлено достаточно времени для обеспечения своевременной адаптации используемых инструментов к новым нормативным положениям.
19. Расширение критериев, которые лягут в основу проверки пожертвований в поддержку политических партий (а не только пожертвований, превышающих 3 среднемесячные заработные платы по экономике).

Счетной палате:

20. Активизация усилий органа по проверке того, как стороны используют источники ассигнований государственного бюджета, включая возбуждение процедур о правонарушениях, где это необходимо.

Политическим партиям:

21. Повышение вовлечения членов партии в деятельность политической партии, в том числе путем сбора членских взносов.
22. Укрепление процесса сбора пожертвований и взносов, в том числе путем диверсификации методов сбора (онлайн, на территориальном уровне и т.д.).
23. Активное сотрудничество политических партий с заинтересованными сторонами в процессе мониторинга финансирования политических партий.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АГУ – Агентство государственных услуг

ГНС – Государственная налоговая служба

ст. – статья

ч. – часть

ЦИК – Центральная избирательная комиссия

НЦБК – Национальный центр по борьбе с коррупцией

ЦО – центральная организация политической партии

ТО – территориальная организация политической партии

АЛДЕ – Политическая партия «Альянс либералов и демократов за Европу»

AUR - Политическая партия «Альянс за объединение румын»

ГК - Политическая партия «Партия коллективного действия – Гражданский конгресс»

КЕБ - Политическая партия «Коалиция за единство и благосостояние»

АССМ - Политическая партия «Альтернативная сила спасения Молдовы»

ЛГК - Политическая партия «Лига городов и коммун»

НАД - Политическая партия «Национальное альтернативное движение»

ДПСН - Движение профессионалов «Сперанца-Надежда»

ДУМ – Политическая партия «Движение Уважаю Молдову»

ОПДРРМ – Общественно-Политическое Движение Ромов Республики Молдова

ДСР - Политическая партия «Движение социальных реформ»

НИВ - Политическая партия «Новый исторический выбор»

П.Рег. – Партия регионов Молдовы

ПСЕД – Политическая партия „Партия строим Европу дома „ПСЕД”

АПМ – Политическая Партия «Аграрная партия Молдовы»

ПДС – Политическая Партия «Партия Действие и Солидарность»

ПК – Партия Консерваторов

ПКРМ – Партия коммунистов Республики Молдова

ПРОМ – Политическая партия „Партия развития и объединения Молдовы”

СДПМ - Политическая партия «Современная демократическая партия Молдовы»

ЕП – Европейская Партия

ЛП – Либеральная Партия

ПЗС – Партия закона и справедливости

ЛДПМ – Либерально-демократическая партия Молдовы

ПМУЕМ – Партия „Молдова Унитэ – Единая Молдова”

НП - Политическая партия Наша партия

НЛП – Национал-либеральная партия

НМП - Политическая партия Национальная молдавская партия

ПТ - Политическая партия «Партия трудящихся»

ЗЛПЖ - Политическая партия «За людей, природу и животных»

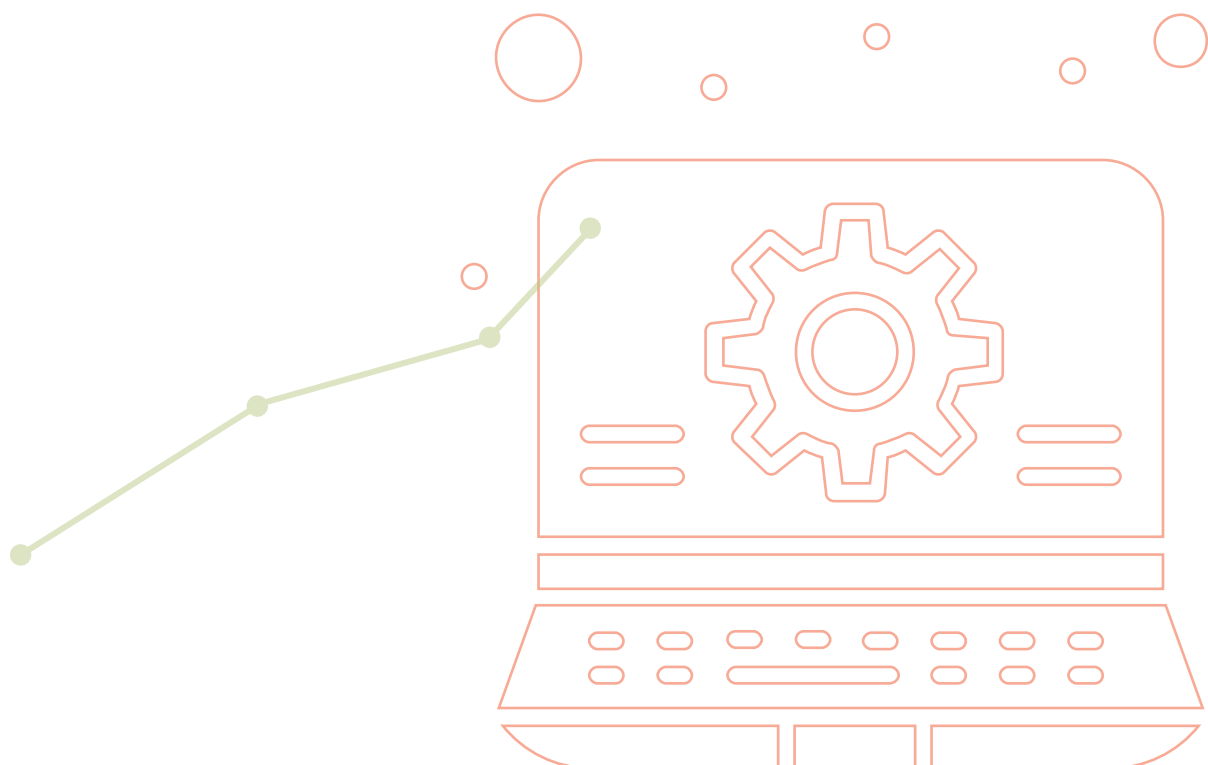
ХДНП – Христианско-демократическая народная партия

ППДД - Политическая партия Демократия дома

НДПМ – Политическая Партия „Народно-демократическая партия Молдовы”

ППСД - Политическая партия Сила диаспоры

ППМ – Партия Патриоты Молдовы
ППВМ - Политическая партия «Великая Молдова»
ППН - Политическая партия «Ной»
ППР – Политическая Партия „РОДИНА”
ПППДП – Политическая Партия „Платформа достоинство и правда”
ППСН - Политическая Партия «Сила народа»
ПППНП – Политическая партия „Партия национального прогресса”
НПРМ – Политическая Партия «Народная партия Республики Молдова»
ППРО - Политическая Партия «Республика объединения»
СНПМ - Народно-социалистическая партия Молдовы
ППШ – Политическая партия Шор
ППП - Политическая партия «Победа»
ППБМ – Политическая партия «Партия Будущее Молдовы»
ППВН – Политическая партия «Воля народа»
ПВ – Политическая партия «Партия Возрождение»
РПМ – Республиканская партия Молдовы
РСРМ – Политическая партия «Русско-славянская партия Молдовы»
ПП – Политическая партия «Партия перемен»
СДП – Социал-демократическая партия
ЕСДП – Европейская 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»
ЭПЗ – Политическая партия «Экологическая партия зеленых»
ШАНС – Политическая партия Шанс
ЦСМ – Политическая партия «Центристский союз Молдовы»
ХССМ – Политическая партия «Христианско-социалистический союз Молдовы»



www.promolex.md,
ул. Петру Мовилэ 23/13
MD-2004, Кишинэу, Молдова
e-mail: info@promolex.md

