

Доклад

№3

# Финансирование политических партий и избирательных кампаний



Comitetul Consultativ  
Independent Anticorupție

# Финансирование политических партий и избирательных кампаний

*Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского союза и Бюро Государственного Департамента США по борьбе с международным оборотом наркотических веществ и правоохранительной деятельности. Доклад был опубликован в рамках проекта «Укрепление верховенства закона и механизмов борьбы с коррупцией в Республике Молдова», который софинансируется Европейским Союзом и Федеральным Министерством экономического сотрудничества и развития Германии и реализуется Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью Независимого консультативного комитета по борьбе с коррупцией и не обязательно отражает точку зрения Европейского союза, Государственного Департамента США или Федерального Министерства экономического сотрудничества и развития Германии.*

В случае противоречий и/или сомнений относительно толкования оригинальной версии на английском языке и перевода на русский язык, преимущество имеет текст на английском языке

**Кишинэу, июль 2023 г.**

**Независимый Консультативный Антикоррупционный Комитет (CCIA)** – независимая структура, в состав которой входят международные и национальные эксперты, созданная указом Президента в июне 2021 года. Основная задача CCIA – исследовать проблемы системной коррупции, охватившей молдавские государственные институты, и улучшать способность данных институтов имплементировать антикоррупционные меры.

Комитет анализирует информацию из достоверных источников и разрабатывает отчеты с рекомендациями по оптимизации эффективности усилий, направленных на борьбу с коррупцией в стране. Затем, Комитет исследует степень имплементации рекомендаций государственными институтами и затронутыми сторонами, а также публично представляет свои выводы.

Миссия CCIA – консолидировать понимание Республики Молдова в том, что касается основных и специфических проблем в сфере коррупции, а также укрепить способности государства принимать соответствующие меры для улучшения жизни граждан Республики Молдова.

## Оглавление

<b>Сокращения</b> .....	<b>6</b>
<b>I. Основные положения</b> .....	<b>7</b>
<b>II. Рекомендации</b> .....	<b>10</b>
<b>III. Введение</b> .....	<b>14</b>
3.1. Методология .....	15
3.2. Международные стандарты и рекомендации .....	16
3.3. Политическое финансирование в Молдове – преодоление режима «захваченного государства» .....	17
3.4. Правовая основа .....	21
3.4.1. Реформа финансирования избирательных кампаний и партий 2007-2011 .....	22
3.4.2. Реформа политического финансирования в 2012-2015 годы .....	22
3.4.3. Реформа 2016-2019 гг. в области финансирования политической деятельности .....	23
3.4.4. Реформа 2021-2022 гг. в области финансирования политической деятельности .....	24
<b>IV. Финансирование политических партий</b> .....	<b>26</b>
4.1. Источники финансирования .....	26
4.1.1. Государственное финансирование .....	26
4.1.2. Частное финансирование .....	28
4.2. Расходы политических партий .....	34
4.2.1. Расходы на программные мероприятия и поездки.....	35
4.2.2. Расходы на участие женщин и молодежи в политической жизни .....	36
4.2.3. Прозрачность политической и онлайн-рекламы .....	37
4.3. Представление учетной информации в отчетах.....	39
4.3.1. Прозрачность счетов.....	39
4.3.2. Периодичность, детальность и форма отчетности.....	40
<b>V. Финансирование избирательных кампаний</b> .....	<b>43</b>
5.1. Изменения в избирательной системе Молдовы.....	43
5.2. Источники финансирования .....	44
5.2.1. Государственное финансирование .....	44
5.2.2. Частное финансирование .....	45
5.3. Присутствие в СМИ как актив .....	54
5.3.1. Бесплатное эфирное время и доступ к публичным дебатам.....	54
5.3.2. Прозрачность рекламы избирательной кампании.....	55
5.3.3. Роль предвзятости СМИ в избирательных кампаниях.....	56
5.4. Расходы на избирательные кампании.....	59
5.4.1. Заявленные расходы.....	59
5.4.2. Незадекларированные расходы.....	61

5.4.3. Реклама в Интернете .....	62
5.5. Представление учетной информации в отчетах .....	63
5.5.1. Прозрачность счетов .....	63
5.5.2. Периодичность, детали и форма отчетности.....	63
<b>VI. Надзор .....</b>	<b>65</b>
6.1. Надзорные органы .....	66
6.1.1. Центральная избирательная комиссия.....	66
6.1.2. Счетная палата .....	71
6.1.3. Антикоррупционная прокуратура.....	72
6.1.4. Национальный орган по неподкупности .....	74
6.1.5. Общественный надзор .....	74
6.2. Правовые последствия нарушений, связанных с политическим финансированием	75
6.3. Случаи недостаточного/предвзятого надзора.....	79
6.3.1. Покупка голосов.....	82
6.3.2. Снятие с регистрации кандидата и партии .....	83
<b>VII. Выявленные уязвимости .....</b>	<b>86</b>
7.1. Чрезмерное влияние заинтересованных групп и состоятельных лиц.....	86
7.2. Нерегулируемое стороннее финансирование.....	87
7.3. Иностранное финансирование и его влияние .....	89
7.4. Преобладание кассовых операций в финансовом управлении политических партий.....	93
7.5. Использование криптовалюты в политическом финансировании .....	95
<b>Приложение I: Рекомендации ГРЕКО и БДИПЧ в области политического финансирования.....</b>	<b>97</b>
<b>Приложение II: Бланки ЦИК для финансовой отчетности политических партий и избирательных кампаний.....</b>	<b>100</b>
<b>Бланк финансового отчета политической партии.....</b>	<b>100</b>
<b>Бланк отчета о финансировании избирательной кампании.....</b>	<b>102</b>
<b>Приложение III: Количественный анализ финансирования политических партий и избирательных кампаний.....</b>	<b>103</b>
<b>Приложение IV: Санкции за нарушение положений о политических партиях.....</b>	<b>106</b>

## Сокращения

<b>АП</b>	Антикоррупционная прокуратура
<b>АТО</b>	Автономное территориальное образование
<b>БДИПЧ</b>	Управление по демократическим институтам и правам человека
<b>ВВ</b>	Виртуальная валюта
<b>ГАИС</b>	Государственная автоматизированная информационная система
<b>ГНС</b>	Государственная налоговая служба
<b>ГРЕКО</b>	Группа государств по борьбе с коррупцией
<b>ДПМ</b>	Демократическая партия Молдовы
<b>ЕКПЧ</b>	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
<b>ЕСДП</b>	Европейская социал-демократическая партия
<b>ЕСПЧ</b>	Европейский суд по правам человека
<b>Избирательный блок АСУМ</b>	Избирательный блок «АСУМ Platforma DA și PAS»
<b>КЛДЖ</b>	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
<b>КПЛОВ</b>	Конвенция о правах лиц с ограниченными возможностями
<b>КС</b>	Конституционный суд
<b>КСТР/СТР</b>	Координационный совет по телерадиовещанию/Совет по телевидению и радио
<b>ЛДПМ</b>	Либерально-демократическая партия Молдовы
<b>ЛП</b>	Либеральная партия
<b>МВД</b>	Министерство внутренних дел
<b>МППП</b>	Международный пакт о гражданских и политических правах
<b>НБМ</b>	Национальный банк Молдовы
<b>НКБК</b>	Независимый консультационный комитет по борьбе с коррупцией
<b>НОН</b>	Национальный орган по неподкупности
<b>НП</b>	«Наша Партия»
<b>НСГ</b>	Народное собрание Гагаузии
<b>НЦБК</b>	Национальный центр по борьбе с коррупцией
<b>ОИК</b>	Окружная избирательная комиссия
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ПАСЕ</b>	Парламентская ассамблея Совета Европы
<b>ПКРМ</b>	Партия коммунистов Республики Молдова
<b>ПДП</b>	Партия платформа «Достоинство и правда»
<b>ПСРМ</b>	Партия социалистов Республики Молдова
<b>СИ</b>	Список избирателей
<b>СП</b>	Счетная палата
<b>СЕ</b>	Совет Европы
<b>СИБ</b>	Служба информации и безопасности
<b>у.е.</b>	Условная единица
<b>ФСБ</b>	Федеральная служба безопасности Российской Федерации
<b>ЦИК</b>	Центральная избирательная комиссия
<b>OFAC</b>	Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США
<b>PAS</b>	Партия «Действие и солидарность»
<b>SRL (ООО)</b>	Общество с ограниченной ответственностью

## I. Основные положения

В июне 2019 года Парламент принял декларацию о захваченном государстве, в которой указывается, что «все граждане страны задыхаются от системной коррупции». В 2021 году Партия «Действие и солидарность» (PAS), победив на Парламентских выборах благодаря сильной антикоррупционной программе, приступила к законодательным и институциональным реформам. Новый подход к демократическому управлению был отмечен международными субъектами, но глубоко укоренившаяся коррупция в государственном секторе, связи между крупными политическими фигурами и влиятельными экономическими кругами, а также критические недостатки в секторе правосудия и верховенства закона продолжают препятствовать демократическому управлению. После российского вторжения в Украину в феврале 2022 года Молдова оказалась в неустойчивом положении не только из-за войны на ее границах, но и из-за активизации российской гибридной войны, направленной против молдавских институтов и общества. В этих операциях задействована и неустойчивая система политического финансирования, которая позволяет оказывать поддержку политическим лидерам и политическим партиям, и устраивать показательные демонстрации социального несогласия. В июне 2022 года Европейская комиссия рекомендовала предоставить Молдове статус страны-кандидата на вступление в Европейский союз при условии выполнения обязательств, среди прочего, по устранению чрезмерного влияния корыстных интересов в экономической, политической и общественной жизни.

Третий отчет Независимого консультативного комитета по борьбе с коррупцией (НКБК) посвящен выявлению правовых, институциональных и практических недостатков в системах политического финансирования в Республике Молдова и их влияния на функционирование демократического государства, в котором граждане Молдовы пользуются своим правом управлять государством через выборные органы власти, свободные от чрезмерного влияния заинтересованных кругов. Далее предлагается ряд рекомендаций, выполнение которых облегчит процесс достижения поставленной цели. Отчет основан на качественном анализе соответствующего законодательства, документов и литературы по данному вопросу, а также на количественном анализе данных из годовых финансовых отчетов политических партий и итоговых отчетов о финансировании избирательных кампаний. Представители НКБК провели около 30 интервью с представителями политических партий, государственных учреждений, гражданского общества и экспертами.

Финансирование политических партий и избирательных кампаний регулируется главным образом Избирательным кодексом 1997 года и Законом о политических партиях 2007 года. Последний пакет поправок был внесен в декабре 2022 года, в соответствии с которым предельные суммы пожертвований от частных и юридических лиц и пожертвований в виде наличных средств были существенно снижены, а также были введены правила отчетности о стоимостной ценности пожертвований в натуральной форме. Благодаря ряду принятых новых положений улучшилась ситуация с раскрытием информации о финансировании политических партий. Более того, новое законодательство запрещает пожертвования из ряда источников, чтобы предотвратить иностранное влияние, конфликт интересов или финансирование третьими лицами.

Правовая реформа политических финансов 2015 года, в соответствии с которой партии могут рассчитывать как на государственные субсидии, так и на получение доходов из частных источников, существенно изменила структуру доходов партий. Доля государственного финансирования в бюджетах партий росла в геометрической прогрессии, а доля поступлений от пожертвований в то же время снижалась. Существует пресловутое отсутствие разделения между политическими партиями и бизнесом, следовательно, дело не в том, что бизнес жертвует политическим партиям, а скорее в том, что политические партии поглощаются могущественным бизнесом. В ответ на вопрос о деятельности по сбору средств политические партии признали, что в годы выборов они более активно собирают средства среди своих членов, особенно среди тех, кто заинтересован в том, чтобы стать кандидатами. Такой подход является скорее

финансовым «ситом» для кандидатов, чем стратегией сбора средств. Кроме того, это укрепляет форму взаимоотношений между партией и донором по принципу «покровитель-клиент», при которой последний склонен делать пожертвования партии власти.

С появлением государственного финансирования политические партии инвестировали гораздо больше средств в аренду офисов, прессу и рекламные материалы, а также оплачиваемых сотрудников. Тем не менее, размер заявленных расходов политических партий на программную работу, такую как демонстрации, собрания, семинары и тренинги для членов партии, неизменно остается очень низким, что говорит о по-прежнему низком уровне внутрипартийной демократии. Партии обязаны расходовать определенные квоты ежегодных государственных субсидий на поощрение участия женщин и молодежи в политических и избирательных процессах, однако выполнение этого обязательства является весьма непостоянным.

Доходы конкурентов на выборах также претерпели значительные изменения. В первую очередь из-за государственных субсидий, предоставляемых политическим партиям с 2016 года, и систематического снижения предельного размера пожертвований, что привело к росту числа мелких частных доноров. Необходима большая прозрачность источников финансирования предвыборной кампании. Политические партии имеют право перечислять в «Избирательный фонд» до 70% полученной государственной субсидии, при условии, что она не превышает предельного уровня доходов, установленного для соответствующих выборов. Однако финансовые поступления предвыборной кампании из частных источников оказываются на одном счете «Избирательного фонда» вместе со средствами из государственного бюджета; более того, политические партии в своих отчетах о финансировании предвыборной кампании не указывают средства, полученные из государственного бюджета, и перечисленные на счет «Избирательного фонда». Чтобы обойти механизм раскрытия информации о донорах, некоторые политические партии сначала накапливали частные пожертвования на партийных счетах, а затем переводили их в «Избирательный фонд» в качестве «собственных средств» после регистрации их в качестве кандидатов.

На то, что декларируются далеко не все расходы, указывали и национальные, и международные миссии по наблюдению за выборами, развернутые на время предвыборных кампаний в 2014-2021 году. Расходы на общественные мероприятия, транспорт, рабочую силу, связь и агитационные материалы, хотя и очевидным образом имели место, тем не менее не были отражены в установленном порядке в отчетах о финансировании предвыборной кампании. Политические партии и кандидаты, по-видимому, указывали в своих отчетах лишь наиболее очевидные статьи расходов, такие как реклама в средствах массовой информации, существенно и регулярно занижая при этом данные о менее заметных расходах.

Важность регулирования вопроса о финансировании политических партий и кампаний третьими сторонами продолжает возрастать в связи с повышением роли социальных сетей и онлайн-кампаний, а также в связи с угрозами безопасности, которым подвергается Молдова после российского вторжения в Украину и в контексте гибридной войны, направленной против молдавских институтов и общества. Законодательство не предусматривает возможности для каких-либо юридических лиц, будь то организации гражданского общества, фонды или профсоюзы, осуществлять деятельность, которая совпадала бы по цели и поддерживала бы программы политических партий. Следовательно, любая подобная практика не подпадает под какие-либо ограничения или требования к раскрытию информации, что противоречит международным руководящим принципам. Существующим законодательным пробелом пользуются некоторые политические партии, у которых есть фонды, синхронизирующие свою деятельность в соответствии с повесткой этих политических партий.

Есть также опасения по поводу возможного иностранного влияния через социальные сети. Социальные сети мало внимания уделяют молдавскому рынку и сотрудничеству



с молдавскими государственными институтами. YouTube, которым пользуются 30% молдаван, чтобы быть в курсе событий, не дает возможности монетизировать рекламу. Ряд специалистов заявили, что это ограничение можно обойти, купив рекламу в соседних странах - Румынии, Украине или России, что вызывает опасения по поводу прозрачности их финансирования в целом и возможности финансирования иностранными субъектами.

Законодательство предусматривает, что доходы и расходы политической партии и предвыборной кампании должны осуществляться через банковский счет, открытый в лицензированном банке Республики Молдова. Тем не менее, иногда банки отказывают в открытии счетов некоторым партиям и конкурентам на выборах, и, по данным Национального банка Молдовы (НБМ), их невозможно обязать открыть счета политическим партиям из-за положений Закона о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Такой правовой тупик создает серьезную проблему для управления денежными средствами политических партий и избирательных кампаний и обеспечения их прозрачности.

В то время как обязательства по представлению отчетности политическими партиями и конкурентами на выборах позволяют собирать и представлять общественности информацию в достаточном объеме, чтобы обеспечить прозрачность в вопросах финансового менеджмента партий и предвыборных кампаний, сам стиль отчетности подрывает принцип прозрачности. Общедоступные отчеты представлены в таком формате, который не допускает проведения какого-либо углубленного или сравнительного анализа, что препятствует общественному контролю и соблюдению принципа прозрачности.

ЦИК является основным надзорным органом для финансирования как политических партий, так и избирательных кампаний. Ряд собеседников отметили, что ее нынешний состав, сформированный в сентябре 2021 года, демонстрирует более активную позицию в выполнении своих полномочий, связанных с финансовым надзором за политическими партиями и кампаниями. Основываясь на недавно утвержденных правилах проведения выборов, ЦИК может четко различать различные виды нарушений и применять различные ответные меры и санкции. В то же время, что касается применения административных санкций, срок исковой давности остается слишком коротким и не позволяет устранить возникающие нарушения. Финансовые санкции за нарушение положений о политическом финансировании очень незначительны по сравнению с тяжестью преступления и объемами финансовых ресурсов, которые, как утверждается, остаются неучтенными и получены из незаконных источников, в том числе от организованных преступных группировок.

Отсутствие постоянных институциональных обязанностей по выполнению надзорных функций связано с нестабильностью и частой сменой правительства и политического ландшафта, а также с разобщенностью между партийной и государственной службой. Нет особого стимула проявлять твердость по отношению к тем, кто находится у власти, и решительность в осуществлении строгого надзора за теми, кто находится в оппозиции, поскольку они могут легко поменяться местами по итогам следующих выборов (зачастую так и происходит). Например, Антикоррупционную прокуратуру (АП), которая и была создана для борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти в 2016 году, жестко критиковали именно за выполнение возложенных на нее обязанностей в расследовании дел о политической коррупции в высших эшелонах власти. В соответствии с обязательствами, при условии выполнения которых Республика Молдова получила статус кандидата в ЕС, 26 мая 2023 года Национальная комиссия по европейской интеграции утвердила План действий по деолигархизации. Недавние поправки к законодательству, принятые Парламентом в апреле 2023 года, предположительно, разграничивают полномочия Прокуратуры и Национального центра по борьбе с коррупцией (НЦБК) по расследованию дел о коррупции на высоком уровне. Несмотря на то, что при внесении поправок в законодательство были учтены некоторые предыдущие рекомендации НКБК, вопреки предложениям НКБК, субъектами политических финансовых преступлений высокого уровня, такими как руководители политических партий, с августа 2023 года будет заниматься НЦБК.

## **II. Рекомендации**

### **Раскрытие информации:**

- 1.** ЦИК должна четко указать, кто несет бремя проверки соблюдения пороговых сумм пожертвований. Следует также рассмотреть возможность представления заявления донора о том, что пожертвованная сумма соответствует законодательным положениям о пороговых значениях, под страхом наказания за нарушение (6 месяцев).
- 2.** ЦИК следует создать механизмы для проверки доноров, проживающих за рубежом, и стоимости их пожертвований (6 месяцев).
- 3.** Парламенту следует обязать политические партии отдельно отчитываться о поездках внутри страны и о зарубежных поездках (12 месяцев).
- 4.** ЦИКу следует установить правила отчетности политических партий о поездках за границу (6 месяцев).
- 5.** ЦИКу следует ввести более строгие правила контроля командировочных расходов, о которых заявляют политические партии и конкуренты на выборах (6 месяцев).
- 6.** Парламенту следует пересмотреть и внести ясность в правовую базу, касающуюся волонтерства в политических партиях и избирательных кампаний, а также в отношении стоимостной ценности волонтерской работы (12 месяцев).
- 7.** ЦИКу следует разработать методологию проверки и оценки заявленных пожертвований в натуральной форме (6 месяцев).
- 8.** ЦИКу следует обеспечить дальнейшую подготовку политических партий, чтобы укрепить их программные компетенции и повысить качество отчетности в контексте участия женщин и молодежи в политической жизни. К этой работе следует также привлечь гражданское общество (9 месяцев).
- 9.** ЦИКу следует предоставить политическим партиям и конкурентам на выборах нормативную базу для монетизации пожертвований в натуральной форме и отчетности о них (6 месяцев).
- 10.** ЦИКу следует пересмотреть бланки отчетности политических партий и финансирования избирательных кампаний, чтобы обеспечить взаимосвязь и сопоставимость представленных данных, чтобы данные, представленные в отчетах политических партий, соответствовали данным, представленным в отчетах о финансировании избирательных кампаний политических партий, регистрирующих своих конкурентов на выборах (6 месяцев).
- 11.** ЦИКу следует разработать четкие требования к отчетности о доходной части предвыборной кампании, проводя четкое различие между государственными и частными средствами, переводимыми со счетов политических партий на счет «Избирательного фонда» выдвинутого конкурента на выборах (6 месяцев).
- 12.** Парламенту следует пересмотреть правовую базу, регулиющую перевод государственных средств политических партий из одного года в другой, чтобы обеспечить равные условия в течение избирательного периода (12 месяцев).
- 13.** ЦИКу следует предоставить четкую методологию мониторинга расходов на предвыборную кампанию в вещательных и онлайн-СМИ и увеличить свою компетентность в части проведения такого мониторинга (9 месяцев).
- 14.** Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах, чтобы предоставить ЦИК возможность продлить срок представления окончательных отчетов о финансировании избирательной кампании в случае, если кандидаты на выборах по уважительным причинам не могут представить их через три дня после дня выборов (12 месяцев).

15. ЦИКу следует разработать онлайн-модуль, позволяющий публиковать финансовые отчеты политических партий и конкурентов на выборах в форме открытых данных, а также запустить кампанию гражданского просвещения в поддержку общественного контроля (9 месяцев).
16. ЦИКу следует разработать методологию мониторинга онлайн-расходов политических партий и конкурентов на выборах и обучить отдел политических финансов и председателей окружных избирательных комиссий мониторингу и оценке этих видов расходов (9 месяцев).
17. Парламенту следует распространить действие Закона о политических партиях на политические фонды, которые должны быть связаны теми же правилами в отношении доходов и расходов, а также обязательств по раскрытию информации, что и политические партии (12 месяцев).
18. Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах и Закон о политических партиях в целях регулирования финансирования политических партий и избирательных кампаний третьими лицами, предотвращения попыток скрыть информацию о финансовой поддержке, проведя перед этим широкие консультации с гражданским обществом, чтобы положения законодательства не ущемляли свободу объединений (12 месяцев).
19. Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах, обязав третьи стороны, желающие участвовать в избирательных кампаниях, заранее регистрироваться в ЦИК, и применяя к ним те же правила финансирования избирательных кампаний, что и к конкурентам на выборах (12 месяцев).
20. ЦИКу следует разработать методологию аудита финансовых отчетов политических партий (6 месяцев).
21. ЦИКу следует сертифицировать достаточное количество квалифицированных аудиторов в области политических финансов (9 месяцев).
22. ЦИКу следует разработать цифровую базу данных таких аудиторов, к которым могут обращаться политические партии (9 месяцев).
23. ЦИКу следует разработать механизм сверки суммы расходов, заявленных политическими партиями и конкурентами на выборах, с рыночными ценами на приобретенные товары и услуги (6 месяцев).
24. Счетной палате следует разработать методологию использования средств государственного бюджета для политических партий (6 месяцев);

## **Надзор**

25. ЦИКу следует начать применять санкции к политическим партиям за несоблюдение квоты расходов на участие женщин и молодежи в политической жизни (3 месяца).
26. Парламенту следует усилить санкции за несоблюдение требований о раскрытии информации, чтобы усилить прозрачность финансирования политической рекламы (12 месяцев).
27. ЦИКу следует установить официальные каналы связи между платформами социальных сетей и ЦИКом (6 месяцев).
28. Парламенту следует регулировать рекламу в Интернете в период избирательных кампаний, в том числе рекламу в социальных сетях, и установить четкие требования к отчетности для политических партий и конкурентов на выборах (12 месяцев).
29. ЦИКу и НБМ следует принять совместное толкование положений, касающихся открытия банковских счетов политическим партиям и конкурентам на выборах, как для защиты свободы объединений, так и для предотвращения политической коррупции и отмывания денег (6 месяцев).

30. ЦИКу следует усилить механизмы контроля за компаниями, получившими государственные заказы после выборов, чтобы избежать конфликта интересов и обеспечить независимость политических партий от неправомерного влияния (9 месяцев).
31. ЦИКу следует создать механизм сертификации казначеев и цифровой реестр сертифицированных казначеев (9 месяцев).
32. Парламенту следует рассмотреть вопрос об изменении состава ЦИК таким образом, чтобы большинство ее членов выдвигались неполитическими субъектами (12 месяцев).
33. Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах, чтобы определить основания для увольнения членов ЦИК (12 месяцев).
34. ЦИКу следует принять меры по повышению компетентности председателей окружных избирательных комиссий в части мониторинга предвыборной деятельности и оценке достоверности данных в отчетах о финансировании предвыборной кампании (9 месяцев).
35. Парламенту следует внести поправки в законодательство, регулирующее деятельность СИБ, таким образом, чтобы СИБ могла в режиме реального времени и вне уголовного судопроизводства собирать информацию о незаконном финансировании политических партий и избирательных кампаний, представляющим угрозу государственной безопасности, при любых (исключительных и неисключительных) обстоятельствах (12 месяцев).
36. ЦИКу следует наладить такую «систему определения приоритетов», в которой «красные флажки», указывающие на возможное использование незарегистрированных и/или незаконных денежных потоков, обнаруженные в ходе первого анализа финансовых отчетов политических партий и конкурентов на выборах, служили бы сигналом к немедленному запуску дальнейших контрольно-следственных процедур (9 месяцев).
37. Агентство электронного правительства E-Gov должен институционализировать сотрудничество всех государственных органов по надзору за политическими финансами: ЦИК, Государственной налоговой службы и Национального агентства социальной помощи, в целях сбора и представления данных о декларированных доходах жертвователей, что тем самым облегчит проверку подлинности пожертвований (9 месяцев).
38. ЦИКу следует привлечь другие учреждения, такие как Агентство государственных услуг, Агентство государственных закупок и Национальное агентство медицинского страхования, в целях дальнейшего усиления надзора за политическими финансами, например, путем обеспечения функциональной совместимости их баз данных и использования Агентства электронного правительства в качестве платформы для содействия сотрудничеству между этими учреждениями (12 месяцев).
39. Парламенту следует внести поправки в Уголовный кодекс, позволяющие судам смягчать уголовные наказания для лиц, которые:
  - a. активно способствовали раскрытию преступления или противодействовали ему путем добровольного саморазоблачения,
  - b. способствовали выявлению и судебному преследованию других лиц, совершивших преступление или способствовавших его совершению,
  - c. добровольно сдали финансовые средства, составляющие материальный объект преступления,
  - d. существенным образом помогли обвинению в ведении следственных действий любым иным способом (12 месяцев).
40. Парламенту следует внести поправки в Кодекс о правонарушениях, продлив трехмесячный срок давности за правонарушения, «чтобы позволить компетентным

органам осуществлять эффективный надзор за финансированием политической деятельности» (12 месяцев).

41. Парламенту следует значительно усилить градацию санкций в зависимости от вида нарушения, особенно в случаях незадекларированных, недопустимых или иностранных средств, и позаботиться о том, чтобы санкции были эффективными, соразмерными и сдерживающими (12 месяцев).
42. ЦИКу следует создать механизм быстрой и простой отчетности и документирования случаев подкупа избирателей (6 месяцев).
43. ЦИКу, в сотрудничестве с Правительством Республики Молдова, следует организовать совместный тренинг для всех причастных правоохранительных органов, чтобы значительно повысить их прилежание и возможности по эффективному расследованию преступлений, связанных с финансированием избирательных кампаний, и судебному преследованию за такие преступления (9 месяцев).
44. Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах с целью разрешить применение других санкций в случаях, когда отмена регистрации конкурента на выборах не применяется, несмотря на наличие обстоятельств, которые могли бы привести к такой отмене. (12 месяцев).
45. Правительству Молдовы следует продолжить меры по устранению чрезмерного влияния корыстных интересов в экономической, политической и общественной жизни («деолигархизацию») и приступить к реализации эффективных мер для достижения этой цели (6 месяцев).
46. Парламенту следует рассмотреть поправки к Уголовному кодексу, согласно которым незаконное иностранное финансирование политических партий и конкурентов на выборах, а также незаконное иностранное финансирование, цель которого - повлиять на исход выборов в Молдове, будет караться как уголовное преступление (12 месяцев).
47. Правительству Молдовы следует организовать курсы обучения для сотрудников надзорных органов, включая налоговые и таможенные ведомства, с целью повышения их компетентности в борьбе с высоким оборотом незаконной наличности в экономике (6 месяцев).

### **Государственное финансирование**

48. Парламенту следует пересмотреть критерии государственного финансирования политических партий, сосредоточив внимание на более сбалансированной формуле выплат, поощряющей настоящую и активную работу с населением (12 месяцев).
49. Парламенту следует ввести квоту государственных средств, которые будут выделяться на внутреннюю демократию политических партий и профессионализм их программной работы (12 месяцев).
50. Народному Собранию Гагаузии следует применять формулу распределения государственного финансирования между политическими партиями и на выборы в Народное Собрание Гагаузии и выборы башкана, чтобы обеспечить политический плюрализм во всех избирательных процессах в Молдове (9 месяцев).
51. Парламенту следует рассмотреть вопрос о введении других форм косвенного государственного финансирования конкурентов на выборах, таких как производство «информационных материалов» для политических партий, зарегистрированных в качестве конкурентов на выборах, государственное финансирование которых составляет менее 10% от общего дохода, указанного в декларации за период до предвыборной кампании (12 месяцев).
52. Парламенту следует изучить и рассмотреть возможность введения других видов пожертвований (например, направление 1% от суммы годовой налоговой декларации в пользу политической партии по выбору налогоплательщика) (12 месяцев).

### III. Введение

Конституция Республики Молдова признает фундаментальную роль выборов и политических партий в демократической системе, предусматривая, что воля народа выражается посредством свободных выборов (Статья 38.1), в то время как политические партии должны способствовать определению и выражению политической воли граждан и принимать участие в избирательном процессе в соответствии с законом (статья 41.1). Аналогичным образом, Совет Европы (СЕ) признает, что «политические партии являются фундаментальным элементом демократических систем государств и основным средством выражения политической воли граждан».<sup>1</sup> Политическим партиям для выполнения предусмотренной конституцией роли выразителя общественного мнения и для участия в выборах требуются финансовые ресурсы, как для регулярной деятельности, так и для избирательных кампаний.

Как отметила Комиссия Совета Европы за демократию через право («Венецианская комиссия»), «на протяжении десятилетий во многих странах не было законодательства, регулирующего финансирование политических партий, что подразумевает, что государство не проявляло интереса к таким вопросам, оставляя каждой партии полную свободу в сборе средств, необходимых для ее функционирования».<sup>2</sup> Однако такой подход привел к тому, что партии накапливали доходы и увеличивали свои расходы для обеспечения победы на выборах, в то же время становясь все более зависимыми от тех, кто вносил свой вклад в их бюджеты. Таким образом, политические партии превратились из организаций, созданных для выражения воли народа, в организации, защищающие интересы групп, которые их финансировали. Поэтому государства начали регулировать финансирование политической деятельности с целью как обеспечения свободного выражения плюралистических политических мнений, так и гарантирования равного отношения ко всем политическим партиям.

Ключевыми принципами, которые следует соблюдать при разработке нормативно-правовой базы в области финансирования политических партий, являются свобода объединений, плюрализм политических мнений, равные условия игры и право избирателей на хорошо информированный выбор. Набор инструментов, которые могут применяться для регулирования финансирования политических партий и избирательных кампаний, довольно широк и включает в себя предоставление государственного финансирования, требования прозрачности доходов и расходов, а также ограничения на пожертвования и понесенные расходы. Кроме того, внедрение нормативно-правовой базы должно контролироваться независимым и компетентным органом.<sup>3</sup>

Третий отчет Независимого консультативного комитета по борьбе с коррупцией (НКБК) продолжает исследование (политической) коррупции в стране. В отличие от отчета № 1, в котором было представлено всестороннее описание случаев коррупции в банковском, финансовом и страховом секторах, из-за которых Республика Молдова сильно пострадала, и отчета № 2 с тщательным анализом институционального потенциала государственных органов, наделенных антикоррупционными полномочиями, в настоящем отчете используется секторальный подход: здесь изучается коррупция в связи с финансированием избирательных кампаний и политических партий. Цель данного отчета - выявить правовые,

<sup>1</sup> Рекомендация N Rec(2003)4 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», [rm.coe.int/16806cctf1](http://rm.coe.int/16806cctf1).

<sup>2</sup> Венецианская комиссия, *Руководящие принципы и доклад о финансировании политических партий*, CDL-INF(2001)8, Страсбург, 23 марта 2001 г., [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e).

<sup>3</sup> Для получения дополнительной информации о структуре политических систем и систем финансирования избирательных кампаний см., среди прочего: Ohman M., *Political Finance Oversight Handbook*, IFES, 19 October 2013, <https://www.ifes.org/publications/tide-political-finance-oversight-handbook>; Falguera E., Jones S., Ohman M., *Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance*, International IDEA, 1 April 2014 <https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance?lang=en> and ODHR, *Handbook for Observation of Campaign Finance*, 21 January 2015, <https://www.osce.org/odihr/elections/135516>.

институциональные и практические недостатки в системах политического финансирования в Республике Молдова и прояснить их влияние на функционирование демократического государства, в котором граждане Республики Молдова:

- определяют своих лидеров путем прозрачных выборов, во время которых обеспечиваются равные условия игры
- представлены политическими партиями, которые действуют от имени и в интересах своих избирателей, и
- управляют государством посредством выборных органов власти, свободных от влияния заинтересованных кругов.

Здесь предлагается ряд рекомендаций, выполнение которых облегчит процесс достижения вышеупомянутых целей.

### **3.1. Методология**

Авторы сосредоточили внимание на следующих ключевых процессах: финансировании политических партий, финансировании избирательных кампаний и прозрачности. В анализе учитываются международные стандарты, передовая практика, сравнительная политика, опыт Молдовы и текущую ситуацию в указанных областях.

Отчет основан на качественном анализе соответствующего законодательства, документов и литературы по данному вопросу, а также на количественном анализе данных из годовых финансовых отчетов политических партий и итоговых отчетов о финансировании избирательных кампаний. Структурная основа для количественных данных была задана следующим образом:

- 1.** Объектом внимания в настоящем отчете являются не все политические партии, а только те, которые в какой-то момент за анализируемый период сформировали Правительство или были ведущей оппозиционной группой. С применением таких параметров проанализированы следующие политические партии: «Наша Партия», Партия «Действие и солидарность» (PAS), Демократическая партия Молдовы (ДПМ), Партия коммунистов Республики Молдова (ПКРМ), Либеральная партия (ЛП), Либерально-демократическая партия Молдовы (ЛДПМ), Партия социалистов Республики Молдова (ПСРМ), Партийная платформа Достоинство и правда (ППДП) и Партия «Шор» – в общей сложности 60 годовых отчетов.<sup>4</sup>
- 2.** Анализ финансирования политических партий охватывает период с 2015 года, когда политические партии впервые стали предоставлять в ЦИК свои годовые финансовые отчеты, и до 2021 года, т.е. до последних годовых отчетов, доступных на момент составления настоящего отчета.
- 3.** Анализ финансирования избирательных кампаний охватывает Парламентские выборы 2014, 2019, 2021 годов; Президентские выборы 2016 и 2020 годов; и Всеобщие местные выборы 2015 и 2019 годов для основных конкурентов на выборах: «Наша Партия», PAS, ДПМ, ПКРМ, ЛП, ЛДПМ, ПСРМ, ППДП и Партии «Шор» - в общей сложности, 55 отчетов о финансировании избирательных кампаний.

В январе-феврале 2023 года представители НКБК провели около 30 интервью с представителями политических партий, государственных учреждений, гражданского общества и экспертами. Исследование проводилось в форме полуструктурированных интервью, основной целью которых был сбор необходимой информации, которую невозможно было найти в письменных источниках, и далее была осуществлена триангуляция полученных данных для проверки достоверности выводов. НКБК благодарит всех своих собеседников за то, что они нашли время встретиться и поделиться своими мнениями.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> ДПМ сменила свое название на Европейскую социал-демократическую партию (ЕСДП) по итогам съезда партии, состоявшегося 20 ноября 2022 года.

<sup>5</sup> Авторы отчета обратились с просьбой об интервью ко всем политическим партиям, финансовые отчеты которых включены в исследование. ПКРМ, ЛП и партия «Шор» не предоставили такую возможность.

### 3.2. Международные стандарты и рекомендации

Молдова является участницей основных международных и региональных инструментов, связанных с проведением демократических выборов, включая Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (МПГПП), Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года (КЛДЖ), Конвенцию о правах людей с ограниченными возможностями 2006 года (КПЛОВ) и Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 года (ЕКПЧ).

Молдова также ратифицировала несколько международных документов, непосредственно связанных с борьбой с политической коррупцией. Ратифицированная Молдовой в 2007 году Конвенция ООН против коррупции предусматривает, что «Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер (...) с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий». (статья 7.3)<sup>6</sup> Конвенция Совета Европы (СЕ) об уголовной ответственности за коррупцию, ратифицированная Молдовой в 2004 году, содержит руководящие принципы борьбы с преступлениями, связанными с коррупцией.<sup>7</sup> Более конкретно, в рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний излагаются рекомендации в области регулирования и надзора за политическими партиями и финансированием избирательных кампаний.<sup>8</sup> Руководящие принципы Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) 2001 года и Отчет о финансировании политических партий, а также Руководящие принципы Венецианской комиссии и БДИПЧ 2020 года по регулированию политических партий содержат руководящие принципы в области регулирования политических партий и финансирования избирательных кампаний, а также финансирования третьими сторонами.<sup>9</sup>

Молдова является государством-членом Группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и, в связи с этим проходит периодическую оценку, в том числе, в области прозрачности финансирования партий. Как государство - участник Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и в соответствии с Документом Копенгагенского совещания ОБСЕ, Молдова регулярно приглашает миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) по наблюдению за выборами. Миссии оценивают избирательные процессы с точки зрения их соответствия национальному законодательству, международным обязательствам, а также передовой практике проведения выборов.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года. Республика Молдова ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции 1 октября 2007 года, [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/).

<sup>7</sup> Совет Европы, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Страсбург, 27 января 1999 года, <https://rm.coe.int/168007f3f5>.

<sup>8</sup> Рекомендация N Rec(2003)4 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

<sup>9</sup> См.: Венецианская комиссия, *Руководящие принципы и отчет о финансировании политических партий*, CDL-INF(2001)8, Страсбург, 23 марта 2001 г., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-eand](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-eand) Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, Страсбург, 14 декабря 2020 года, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>10</sup> Документ Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года в пункте 8 предусматривает, что «Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств – участников ОБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный уровень. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс», [www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf).



Как ГРЕКО, так и БДИПЧ предложили свои рекомендации в области финансирования политических партий и избирательных кампаний, в которых особое внимание уделяется, среди прочего, прозрачности отчетности, регулированию пожертвований в натуральной форме и прозрачности финансирования третьими сторонами, а также повышению компетентности надзорного органа и эффективности санкций. (Полный список рекомендаций ГРЕКО и БДИПЧ приведен в приложении I)

После внесения поправок в Избирательный кодекс и Закон о политических партиях в 2015 году ГРЕКО пришла к выводу, что Республика Молдова выполнила все рекомендации, за исключением частично выполненной рекомендации «...продлить срок давности за мелкие правонарушения в случаях нарушения правил финансирования партий в целом и финансирования избирательных кампаний (вторая часть рекомендации ix)».<sup>11</sup> В то же время ГРЕКО призвала молдавские власти сделать все возможное для «практического применения правил, в частности, путем обеспечения надзорного механизма, который в настоящее время сосредоточен в руках Центральной избирательной комиссии, всеми необходимыми ресурсами для осуществления полноценного, активного надзора за финансированием избирательных кампаний и политических партий в целом».<sup>12</sup>

В 2017 году Венецианская комиссия и БДИПЧ опубликовали совместное заключение о правовой базе Молдовы, регулирующей финансирование политических партий и избирательных кампаний.<sup>13</sup> Среди рекомендаций, включенных в документ, Венецианская комиссия и БДИПЧ подчеркнули важность следующих действий:

- Усилить надзор и обеспечение соблюдения правил финансирования партий и избирательных кампаний Центральной избирательной комиссией (ЦИК) как уполномоченным органом;
- Предоставить достаточные ресурсы, включая соответствующее количество сотрудников, специализирующихся на финансовом аудите, а также четкий мандат и обязанность проводить аудит финансовых отчетов политических партий и конкурентов на выборах, проверять точность представленной информации, инициировать расследования возможных нарушений и использовать расширенные полномочия для координации с законом правоохранительных и других соответствующих органов, а также
- Усилить режим санкций, применяемых за нарушения правил финансирования партий и избирательных кампаний, в том числе путем распространения лишения партий государственных средств и на другие нарушения, кроме неисполнения повесток ЦИК, а также путем увеличения размеров административных штрафов.

### **3.3. Политическое финансирование в Молдове – преодоление режима «захваченного государства».**

За последние три десятилетия, прошедшие с момента провозглашения независимости в 1991 году, переход Республики Молдова к демократическому государству был отмечен значительной нестабильностью и другими вызовами. Молдова унаследовала территориальный конфликт в Приднестровье и достигнутое путем переговоров соглашение об автономном территориальном образовании Гагаузия. Оба региона использовались различными силами в качестве препятствий на пути к независимости Молдовы и считаются очень восприимчивыми к российскому влиянию. Молдавская внутренняя политика имеет давнюю традицию

<sup>11</sup> ГРЕКО, Третий раунд оценки, Второй отчет о соблюдении требований в Республике Молдова, утвержден 27 марта 2015 г., <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/republic-of-moldova>.

<sup>12</sup> ГРЕКО, Третий раунд оценки, Дополнение ко второму отчету о соблюдении требований в Республике Молдова, утверждено 4 декабря 2015 года, параграф 21, <https://rm.coe.int/16806c9b08>.

<sup>13</sup> Венецианская комиссия/ОБСЕ-БДИПЧ, Совместное заключение о правовой базе Республики Молдова, регулирующей финансирование политических партий и избирательных кампаний, CDL-AD(2017)027, Страсбург, Варшава, 11 декабря 2017 г., [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)027-e).

нестабильности и восприимчивости к российскому влиянию по целому ряду причин: давние, но развивающиеся разногласия внутри молдавской политики по поводу геополитики и идентичности, зависимость от российского газа и значительное влияние России на средства массовой информации в Молдове. Многие из выявленных коррупционных схем, как выясняется, были выгодны не только молдавским, но и российским и украинским субъектам.<sup>14</sup>

Страна пережила болезненный экономический переход, который привел к повышению стоимости жизни, при этом страна оставалась одной из беднейших в Европе. Принятая Молдовой модель экономического роста опиралась главным образом на неустойчивое потребление, подпитываемое денежными переводами, которое сократилось в условиях непрекращающихся политических и экономических кризисов, последовавших за обретением независимости. Кроме того, сокращение и старение населения привело к низкому росту производительности труда, и значительная часть населения стала зависеть от пенсий и социальной помощи. В то же время, по мере того как политики все теснее оказывались связаны с богатыми донорами, они все меньше отвечали запросам избирателей и все меньше отчитывались перед ними. Качество политической конкуренции страдало по мере того, как доступ к финансовым средствам становился ведущим фактором.<sup>15</sup>

НКБК в своем отчете «Disrupting Dysfunctionality: Resetting Republic of Moldova's Anti-Corruption Institutions» / «Преодолевая дисфункциональность: перезагрузка антикоррупционных институтов Республики Молдова» признала, что «за последние тридцать лет страна пережила экономический коллапс, массовую утечку мозгов, бедность, бесконечные политические распри и системную коррупцию на всех уровнях. Приватизация привела к массовому незаконному присвоению средств политиками и государственными чиновниками. При помощи чиновников несколько физических лиц сумели незаконно присвоить государственную собственность и превратиться в олигархов».<sup>16</sup> Эта проблема также была отмечена в 2016 году ПРООН, которая утверждала, что «организованные преступные группы используют слабость государственных органов, обусловленную коррупцией, и таким образом нередко получают различные выгоды и доступ к политической власти».<sup>17</sup> В аналогичном тоне Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) определила ситуацию как «характерную для «захвата государства» в 2019 году.<sup>18</sup> Захваченное государство – это «развитая форма

<sup>14</sup> Например, российский олигарх Алишер Усманов владел ММЗ через свой холдинг «МеталлоИнвест» до тех пор, пока он не был передан непосредственно властям Приднестровья в 2015 году. Для получения полной картины различных схем финансирования см. Тофилат С. и Парликов В., «Российский газ и финансирование сепаратизма в Молдове», ежеквартальное издание «Влияние Кремля», 14 августа 2020 г., [www.4freerussia.org/russian-gas-and-the-financing-of-separatism-in-moldova/](http://www.4freerussia.org/russian-gas-and-the-financing-of-separatism-in-moldova/). В течение первой половины 2017 года шоколадный холдинг «Roshen», принадлежащий президенту Украины Петру Порошенко, продал компании «Шериф» товаров на сумму около 3 миллионов евро. Сегодня «Шериф» и его дочерние компании доминируют в экономике приднестровского региона, согласно более раннему отчету RISE Moldova от 14 мая 2019 года, [www.rise.md/english/rescuers-of-the-transnistrian-metallurgic-plant-filip-and-poroshenko-have-helped-transnistria-earn-millions](http://www.rise.md/english/rescuers-of-the-transnistrian-metallurgic-plant-filip-and-poroshenko-have-helped-transnistria-earn-millions).

<sup>15</sup> RISE Moldova, *Партийные доноры [III]: Финансовые интересы*, 19 декабря 2018 г., <https://www.rise.md/articol/donatorii-partidelor-iii-interese-pecuniare/>.

<sup>16</sup> НКБК, *Disrupting Dysfunctionality: Resetting Republic of Moldova's Anti-Corruption Institutions*, November 2022, <https://ccia.md/en/reports/disrupting-dysfunctionality/>. По определению профессора Майкла Джонстона, специалиста по влиянию коррупции на государство и его политическую систему, такие коррупционные синдромы называются режимом «олигархической и клановой коррупции», при котором верховенство закона и права собственности ослаблены, а формальные демократические процедуры обеспечивают слабую подотчетность. По словам Джонстона, при таком режиме политическая и экономическая конкуренция могут быть очень жесткими, поскольку олигархи и их кланы грабят как государственный, так и частный секторы. См.: Johnston, M. (2017). *Reform, Rebooted: Building Long-Term Resistance to Corruption*. Georgetown Journal of International Affairs, vol. 18, issue 2, pp. 3-9. См. также: Johnston, M. (2005) *Syndromes of corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press.

<sup>17</sup> ПРООН, Национальный доклад о человеческом развитии, «Неравенство и устойчивое человеческое развитие в Молдове», 2016, [www.undp.org/moldova/publications/national-human-development-report-2015/2016](http://www.undp.org/moldova/publications/national-human-development-report-2015/2016).

<sup>18</sup> Парламентская ассамблея Совета Европы, «Функционирование демократических институтов в Республике Молдова», Резолюция 2308 (2019), пункт 5: «Ассамблея признает законные и необходимые шаги, необходимые для искоренения в государственных институтах всех аспектов, характерных для «захваченного государства», <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28241>.

системной коррупции, преимущественно на высшем уровне государственной власти, где интересы узкой олигархической группы существенно влияют на процесс принятия решений в стране. Способы принятия решений в таком государстве на первый взгляд не всегда незаконны, но захват некоторых государственных институтов в окончательном виде приводит к захвату всей государственной системы».<sup>19</sup> Понятие захваченного государства включает в себя формирование законов, положений и постановлений широким кругом государственных институтов, включая исполнительную власть, министерства и государственные ведомства, законодательную и судебную систему.<sup>20</sup>

В июне 2019 года Парламент принял заявление о захваченном государстве, в которой указывается, что «все граждане этой страны задыхаются от повальной коррупции, воровства и (...) тотального контроля над судебной системой, осуществляемого олигархией, а также от многочисленных посягательств на гражданские права и свободы».<sup>21</sup> В принятой декларации Парламент выразил недоверие Конституционному суду (КС) и счел необходимым отправить в отставку Генерального прокурора, руководство Службы информации и безопасности, членов ЦИК, руководство Национального центра по борьбе с коррупцией, членов Координационного совета по телерадиовещанию (КСТР), руководство Национального органа по неподкупности и Верховного суда. Более того, Парламент призвал провести расследование «кражи миллиарда» и операций по отмыванию денег («Ландромат»)<sup>22</sup>. Однако «эти шаги по реформированию также привели к политизации антикоррупционной политики, при этом некоторые политические деятели стремятся использовать политику реформ в личных интересах. Это создало такую реформенную среду, в которой можно свести на нет реальный прогресс и лишь усилить коррупцию и недоверие к Правительству».<sup>23</sup>

Парламентские выборы 2021 года принесли PAS, которая выступила с антикоррупционной программой, сильное Парламентское большинство в 62% (63 места из 101). Новый подход к демократическому управлению был отмечен Transparency International, которая в течение последних трех лет систематически повышала рейтинг Молдовы в индексе восприятия коррупции. В то время как в 2019 году он составил 32 балла по шкале от 0 до 100, где 0 означает высокую степень коррупции, а 100 – ее полное отсутствие, последняя оценка, за 2022 год, составляет 39.<sup>24</sup> Более того, согласно отчету Freedom House за 2022 год, в Молдове существует конкурентная избирательная среда, а свободы собраний, слова и религии в основном защищены.<sup>25</sup> Кроме того, за последние три года правовая система Молдовы улучшила свои позиции в международных рейтингах, несмотря на сохраняющиеся основные ограничения, связанные с избирательным правосудием и зависимой судебной системой, коррупцией и неэффективной системой уголовного расследования.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Transparency International-Молдова, Ассоциация демократии участия, Центр правовых ресурсов Молдовы и IDIS «Viitorul», *Захваченное государство: пример Республики Молдова*, 2017, [http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI\\_Moldova\\_State\\_Capture.pdf](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_State_Capture.pdf).

<sup>20</sup> Всемирный банк, *Борьба с коррупцией в переходный период: вклад в политические дебаты*, Вашингтон, округ Колумбия, 2000.

<sup>21</sup> Постановление Парламента № 39 «О принятии Декларации о признании Республики Молдова захваченным государством, 8 июня 2019 года, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=114796&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114796&lang=ro).

<sup>22</sup> Подробный анализ как «кражи миллиарда», так и схемы по отмыванию денег («Ландромата») см. в отчете НКБК «Оффшорная республика. Анализ факторов, ведущих к системному мошенничеству и отмыванию денег в банковском, финансовом и страховом секторах Молдовы, июль 2022 года, <https://ccia.md/en/reports/the-offshore-republic/>.

<sup>23</sup> ЮНИКПИ, *Illicit Financial Flows and Asset Recovery in the Republic of Moldova*, Research Paper 2021, [https://unicri.it/sites/default/files/2021-04/IIF\\_M.pdf](https://unicri.it/sites/default/files/2021-04/IIF_M.pdf)

<sup>24</sup> Transparency International, *Индекс восприятия коррупции за 2022 год. Молдова*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mda>.

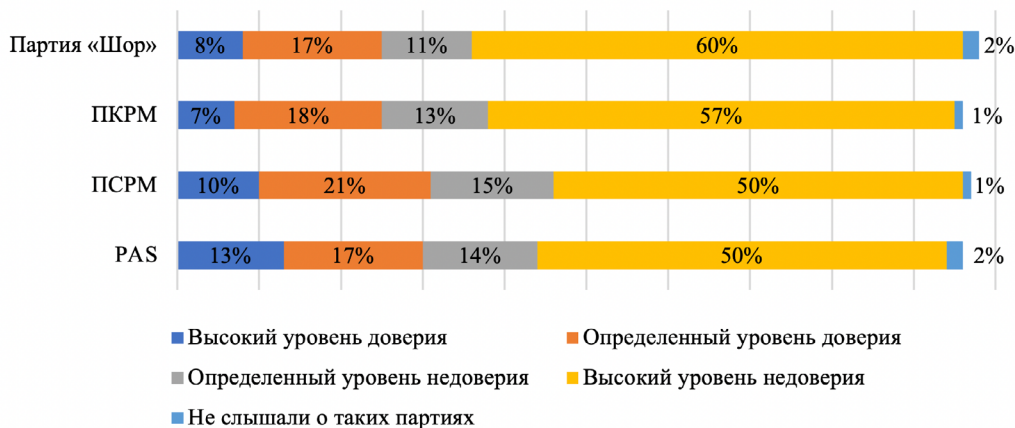
<sup>25</sup> Freedom House, *Свобода в мире 2022*, Молдова, <https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2022>.

<sup>26</sup> Молдова заняла 82-е место среди 128 стран, Всемирный проект правосудия, Молдова, 2020, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Moldova/>.

Тем не менее, тотальная коррупция в государственном секторе, связи между крупными политическими фигурами и влиятельными экономическими кругами, а также серьезные недостатки в области правосудия и верховенства закона продолжают препятствовать демократическому управлению. Поскольку экономическая активность продолжает сокращаться ввиду потрясений, вызванных войной в Украине, а также длящихся последствий пандемии COVID-19, деньги продолжают оказывать значительное влияние на политику, изменяя равные условия игры и, тем самым, затрагивая неподкупность избирательного процесса. 75% респондентов «Барометра общественного мнения» заявляют, что недовольны тем, что делает руководство государства в области борьбы с коррупцией.<sup>27</sup> Согласно исследованию восприятия коррупции в Молдове, проведенному Национальным демократическим институтом (NDI) в конце 2021 года, действия правительства по борьбе с коррупцией по-прежнему непонятны гражданам. Несмотря на то, что есть ощущение позитивного сдвига, большинство из них не могут вспомнить никаких конкретных мер. Считается, что антикоррупционные законы не соблюдаются, что ведет к недоверию к системе правосудия - и такой порочный круг трудно разорвать.<sup>28</sup>

Устойчивое мнение о промедлении правительства в борьбе с коррупцией негативно сказывается на доверии общественности к государственным институтам и политическим партиям. По меньшей мере 65% населения в «некоторой степени не доверяет» или «сильно не доверяет» государственным институтам, состав которых определяется на основе избирательного процесса, то есть Парламенту, Президенту и (хотя и косвенно) Правительству. Еще выше степень недоверия к политическим партиям - 78%. (См. рисунок 1) Более того, доверие к Парламентским политическим партиям не превышает 31%. (ПСРМ - 31% респондентов выразили «высокий уровень доверия» или доверяют партии в определенной степени, ПДС - 30%, ПКРМ и партия «Шор» - по 25%).

**Рисунок 1: Уровень доверия граждан к парламентским политическим партиям**



Источник: [Барометр общественного мнения](#), данные за ноябрь 2022 года

Более того, 63.1% респондентов считают, что выборы в Молдове не являются свободными и справедливыми.<sup>29</sup> Как утверждает эксперт по вопросам честности выборов Пиппа Норрис, «ожидается, что восприятие честности выборов укрепит у граждан ощущение легитимности народных избранников, доверие к государственным институтам, оценку эффективности режима в целом и поддержку конституционных механизмов и правил игры»

<sup>27</sup> Барометр общественного мнения, вопрос: «Насколько вы удовлетворены тем, что руководство Республики Молдова делает в следующих областях...?» [борьба с коррупцией], отчасти недовольны - 27%, очень недовольны - 48% респондентов, данные за ноябрь 2022 года, <http://bop.ipp.md/en>.

<sup>28</sup> NDI, *Восприятие коррупции в Молдове*, Качественное исследование общественного мнения, 2021 год.

<sup>29</sup> Барометр общественного мнения, данные за ноябрь 2022 года, <http://bop.ipp.md/en>.

как принципов существования режима».<sup>30</sup> В противном случае, подозрения о нечестности выборов заставляет избирателей сомневаться в легитимности избранных должностных лиц, в том числе в форме протестов и насилия. «Чувство тревоги, протесты и недоверие ломает классическую политологическую модель, согласно которой гражданин заменяет плохих политиков хорошими посредством свободных выборов».<sup>31</sup>

После российского вторжения в Украину в феврале 2022 года Молдова оказалась в неустойчивом положении не только из-за войны на ее границах, но и из-за активизации российской гибридной войны, направленной против молдавских институтов и общества.<sup>32</sup> В марте 2023 года президент Майя Санду заявила, что Молдова сталкивается с «гибридными операциями Кремля, направленными на дестабилизацию нашей страны».<sup>33</sup> К таким операциям, в том числе, относится эксплуатация неустойчивой системы политического финансирования, открывающей возможности для оказания поддержки политическим лидерам и политическим партиям, а также демонстрации якобы социального несогласия. (см. Главу VII: Выявленные уязвимости)

Нынешние усилия Молдовы по борьбе с политической коррупцией вписываются в более широкую картину, определяемую статусом страны-кандидата в Европейский союз. В июне 2022 года Европейская комиссия рекомендовала предоставить Молдове статус кандидата, при условии, что страна обязуется, среди прочего, завершить всеобъемлющую реформу системы правосудия, предпринять решительные шаги в направлении упреждающих и эффективных расследований, устранить недостатки, выявленные БДИПЧ и Советом Европы/Венецианской комиссией, и выполнить обязательство по «деолигархизации» путем устранения чрезмерного влияния корыстных интересов в экономической, политической и общественной жизни.<sup>34</sup>

### 3.4. Правовая основа

Финансирование политических партий и избирательных кампаний регулируется главным образом Избирательным кодексом 1997 года и Законом о политических партиях 2007 года.<sup>35</sup> Оба закона претерпели многочисленные изменения, в целом направленные на укрепление демократического характера политических партий и выборов, использование опыта проведения выборов и выполнение рекомендаций БДИПЧ, Венецианской комиссии и ГРЕКО, а также рекомендаций, предоставленных национальными наблюдательными миссиями. Положения Закона о политических партиях и Кодекса о выборах более подробно изложены в регламенте ЦИК, который охватывает широкий круг вопросов, относящихся к компетенции ЦИК.

<sup>30</sup> Norris P., *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press 2014, p. 14–21.

<sup>31</sup> ПРООН, Национальный доклад о человеческом развитии, *Неравенство и устойчивое человеческое развитие в Молдове*, 2016, <https://hdr.undp.org/content/national-human-development-report-2016-moldova>.

<sup>32</sup> Для дополнительной информации о российской гибридной войне в контексте войны на Украине см., в том числе, Watling J. and Reynolds N., *Operation Z: The Death Throes of an Imperial Delusion*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), Special Report, 22 April 2022, <https://static.rusi.org/special-report-202204-operation-z-web.pdf> and Watling J., Danylyuk O.V. and Reynolds N., *Preliminary Lessons from Russia's Unconventional Operations During the RussoUkrainian War*, February 2022–February 2023, RUSI, Special Report, 29 March 2023, <https://static.rusi.org/202303-SR-Unconventional-Operations-Rus-so-Ukrainian-War-web-final.pdf.pdf>.

<sup>33</sup> Выступление президента Майи Санду на Втором саммите за демократию, 29 марта 2023 года, <https://moldova1.md/p/6928/president-maia-sandu-s-speech-at-the-second-edition-of-the-summit-for-democracy>.

<sup>34</sup> Европейская комиссия, *заключение по заявке Республики Молдова на вступление в Европейский союз*, Брюссель, 17 июня 2022, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic\\_of\\_Moldova\\_Opinion\\_and\\_Annex.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic_of_Moldova_Opinion_and_Annex.pdf).

<sup>35</sup> Закон № 1615/1993 от 19 октября 1993 года, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=64848&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64848&lang=ro) и Закон № 294/2007 от 21 декабря 2007 года, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=134902&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134902&lang=ro). Среди других применимых законов – Закон о собраниях 2008 года, Кодекс Республики Молдова об аудиовизуальных медиауслугах 2018 года, Уголовный кодекс 2002 года, Кодекс о правонарушениях 2008 года и Административный кодекс 2018 года.

### 3.4.1. Реформа финансирования избирательных кампаний и партий 2007–2011

Республика Молдова присоединилась к тренду целенаправленного реформирования системы финансирования политических партий и избирательных кампаний в 2007 году, по крайней мере по некоторым вопросам, приняв Закон о политических партиях. Исправления заключались, в первую очередь, во введении правил прозрачности и регулировании частного и государственного финансирования, установлении лимитов доходов и расходов для финансирования партий и избирательных кампаний.

Несмотря на всю работу по реформированию системы политического финансирования, политическая коррупция лишь усиливалась. Законодательная база в области финансирования партий и избирательных кампаний развивалась медленно. Инициативы, касающиеся финансирования партий и избирательных кампаний, хотя и были закреплены законодательно, не были реализованы. Изменения, внесенные в законодательство, скорее отражали компромисс между давлением со стороны международных организаций с целью приведения внутренней законодательной базы в соответствие с международными стандартами в области политических финансов, и внутренними потребностями политического класса, который лишь имитировал такое соблюдение стандартов.<sup>36</sup> За это время на политическом ландшафте страны появились богатые бизнесмены, такие как Влад Филат, Вячеслав Платон, Владимир Плахотнюк и Илан Шор, которые пришли в политику и стали ведущими фигурами.

### 3.4.2. Реформа политического финансирования в 2012–2015 годы

Примерно с 2011 года в Молдове усилилось давление на регулирование финансирования политических партий и избирательных кампаний, в первую очередь по итогам третьего раунда оценок в государствах-членах ГРЕКО.<sup>37</sup>

До 2015 года молдавские политические партии финансировались исключительно из частных источников. 9 апреля 2015 года Парламент принял ряд поправок к Закону о политических партиях и Кодексу о выборах, в соответствии с которыми система финансирования политических партий была изменена с исключительно частной на смешанную систему, при которой частное финансирование дополняется средствами из государственного бюджета. Государственные средства были впервые перечислены правомочным сторонам 1 января 2016 года. Изменения, внесенные в законодательство о финансировании политических партий, были одобрены ГРЕКО, которая оценила, что «в Молдове теперь есть правовая база для обеспечения прозрачности финансирования деятельности политических партий».<sup>38</sup>

Новые поправки к Кодексу о выборах и Закону о политических партиях внесли большую ясность в положения, касающиеся частного и государственного финансирования, снизили предельный размер частных пожертвований, ввели критерии членских взносов, разработали критерии адекватной бюджетной поддержки партий, установили обязательство публиковать финансовые отчеты и информацию о донорах, компетенция надзора была передана ЦИК, введены первые элементы санкций для партий и конкурентов на выборах, нарушающих положения об отчетности. Тем не менее, эти положения не были приняты Парламентом.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> IDIS Viitorul, Financing of political parties and electoral campaigns from the Republic of Moldova, 2013, p. 4, <http://www.viitorul.org/files/13.pdf>.

<sup>37</sup> Молдова присоединилась к ГРЕКО в 2001 году.

<sup>38</sup> ГРЕКО, *Третий раунд оценки. Второй отчет о соблюдении требований*, там же. <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/republic-of-moldova>. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) также решительно выступает за государственное финансирование, см.: ПАСЕ, рекомендация 1516 (2001)1, Финансирование политических партий, параграф 8 a.ii., <https://pace.coe.int/en/files/16907/html>; Термин «политическое финансирование» относится к финансированию политических партий и избирательных кампаний.

<sup>39</sup> БДИПЧ, *Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами*, развернутой на Парламентских выборах 24 февраля 2019 года в Республике Молдова, 22 мая 2019 года, [www.osce.org/files/f/documents/8/a/420452.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/8/a/420452.pdf). Максимальный размер расходов на предвыборную кампанию был утвержден ЦИК на уровне 22,2 млн. молдавских леев (приблизительно 1,3 млн. евро) для каждой политической партии и избирательного блока. Для независимых кандидатов лимит предвыборной кампании был рассчитан исходя из числа избирателей в их избирательных округах, при этом расходы не должны превышать 0,50 евро за каждый голос.

Коррупция по-прежнему подчеркивалась как основная проблема Республики Молдова. Провал трех сменявших друг друга правительств, многочисленные недостатки в ходе реализации Национальной антикоррупционной стратегии, Стратегии реформирования сектора юстиции и Соглашения об ассоциации Республики Молдова с ЕС — все это подорвало веру населения в способность правительства, как бы оно ни было сформировано, справиться с коррупцией. Это было отмечено в индексе восприятия коррупции Transparency International (CPI), в котором оценка Молдовы в течение 2012–2016 годов последовательно снижалась.<sup>40</sup>

### **3.4.3 Реформа 2016–2019 гг. в области финансирования политической деятельности**

С 2016 года, когда вступило в силу соглашение об ассоциации между ЕС и Молдовой, партнеры постоянно работают над его реализацией, направленной на дальнейшее углубление политической ассоциации и экономической интеграции Республики Молдова с ЕС.

Одним из основных препятствий для полноценного демократического управления в Молдове были действия олигархов, как указано в обоих отчетах, уже опубликованных НКБК. Эти люди смогли захватить политический процесс и государственные институты, монополизировав экономику, блокируя реформы правосудия и поддерживая коррупцию. Тем не менее, Молдова сумела продвинуться в законодательной повестке, которая включает реформу финансирования партий и избирательных кампаний.<sup>41</sup>

Изменения в законодательстве о финансировании политической деятельности породили несколько положительных тенденций. Сюда относится снижение лимитов на пожертвования юридических и физических лиц политическим партиям и избирательным кампаниям, а также поощрение женщин и молодежи к участию в политической жизни, посредством диверсификации критериев распределения государственных субсидий и предоставления возможности диаспоре делать пожертвования.<sup>42</sup>

В 2016 году, в контексте подтверждения результатов президентских выборов и утверждения президентского мандата, КС принял ряд решений, которые предусматривали внесение изменений в правовую базу, регулирующую политические партии и избирательные процессы. КС, в частности, запретил религиозным организациям оказывать финансовую или материальную поддержку политическим партиям и избирательным кампаниям и потребовал сократить сроки рассмотрения жалоб на вещательные СМИ в период избирательной кампании.<sup>43</sup>

Фундаментальной проблемой, которую необходимо было решить, было ужесточение регулирования финансирования партий и избирательных кампаний, как, например, сокращение политической коррупции и поощрение политической и электоральной конкуренции на основе равных возможностей для всех участников.

---

<sup>40</sup> Transparency International, Индекс восприятия коррупции за 2015 год, [www.transparency.org/en/cpi/2015/index/mda](http://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/mda).

<sup>41</sup> Отчеты НКБК: "The Offshore Republic. Review of factors leading to systemic fraud and money laundering in Moldova's banking, financial and insurance sectors", [ccia.md/en/2022/07/13/the-offshore-republic-10-years-after-the-embezzlement-of-money-from-financial-banking-insurance-system-in-moldova/](http://ccia.md/en/2022/07/13/the-offshore-republic-10-years-after-the-embezzlement-of-money-from-financial-banking-insurance-system-in-moldova/) и "Disrupting Dysfunctionality. Resetting Republic of Moldova's Anti-Corruption Institutions", [ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA\\_Disrupting-Dysfunctionality\\_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf](http://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Disrupting-Dysfunctionality_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf).

<sup>42</sup> Перед Парламентскими выборами 2019 года порог для пожертвований физических лиц снизился с 1 млн леев до 348750 леев (с около 50000 до 17437 евро), а для юридических лиц – с 2 млн до 697500 леев (с около 100000 до 34875 евро). Этот порог был еще раз снижен в ноябре 2019 года, достигнув 41850 леев (около 2100 евро) для физических лиц и 83700 леев (около 4185 евро). См.: Итоговый отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами, Парламентские выборы 24 февраля 2019 года, Варшава, 22 мая 2019 года, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/420452.pdf>.

<sup>43</sup> См.: Решение Конституционного суда № 34 от 13 декабря 2016 года и, соответственно, постановления №. PCC-01/139e-34/4, PCC-01/139e-34/5 и PCC-01/139e-34/6.

### 3.4.4. Реформа 2021–2022 гг. в области финансирования политической деятельности

В июне 2022 года Молдова получила статус кандидата в ЕС с условием выполнения обязательств по структурным реформам и управлению, правосудию и верховенству закона, которые включают, среди прочего, «реформы, особенно в области верховенства закона и, в частности, реформы, связанные с независимостью и функционированием судебной власти и борьбой с коррупцией...».<sup>44</sup>

После досрочных Парламентских выборов, состоявшихся в июле 2021 года, новая ЦИК, сформированная в октябре 2021 года, начала масштабную реформу законодательства о выборах. Законодательным изменениям предшествовали тщательные общественные консультации под руководством ЦИК, в ходе которых было подготовлено более 400 законодательных предложений. В июле 2022 года в Парламенте был зарегистрирован проект нового Кодекса о выборах, который был принят в первом чтении 28 июля 2022 года. После этого в Венецианскую комиссию и БДИПЧ ОБСЕ был направлен запрос с просьбой представить совместное заключение по проекту нового Кодекса о выборах.<sup>45</sup> Следуя выводам ОБСЕ/БДИПЧ, Парламент принял новый Кодекс о выборах в окончательном чтении 1 декабря 2022 года, со вступлением в силу 1 января 2023 года, менее чем за год до следующих местных выборов, запланированных на октябрь 2023 года.

8 декабря 2022 года Парламент принял ряд изменений в Закон о политических партиях, новые положения которого вступают в силу 1 января 2023 года. Законодательный орган внес ряд изменений, направленных на предотвращение политической коррупции и неправомерного влияния частных доноров. Лимит пожертвований от частных и юридических лиц был существенно снижен – до 6 и 12 среднемесячных зарплат соответственно. Пожертвования наличными были сокращены до одной средней заработной платы и были введены нормы отчетности о стоимости пожертвований в натуральной форме. Кроме того, был принят ряд положений, направленных на улучшение ситуации с раскрытием учетных данных о финансировании политической деятельности, как, например, обязательства по ведению и представлению списков членов партии, положения об ограничении деятельности партии в том случае, если она не представляет свой финансовый отчет своевременно и в надлежащей форме, а также возможность ex-officio исключить партию из Государственного регистра юридических лиц в случае, если она не представляет годовые финансовые отчеты в течение двух лет подряд.

В соответствии с рекомендацией БДИПЧ о том, что «партии и кандидаты подотчетны гражданам, а не богатым группам со специальными интересами», и в целях ограничения возможностей влиятельных внешних политических групп покупать политическое влияние в стране, законодательство запрещает пожертвования от ряда организаций, чтобы предотвратить иностранное влияние, конфликт интересов или финансирование третьей стороной.<sup>46</sup> (См.: Таблицу 1). Тем не менее, преобладание такого финансового влияния остается проблемой в молдавской политике. (См. Главу VII: Выявленные уязвимости.)

<sup>44</sup> Европейский Совет, Выводы заседания 23–24 июня 2022 г. (EUCO 24/22), Брюссель, 24 июня 2022 г., <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>.

<sup>45</sup> ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, Совместное заключение по проекту Кодекса о выборах, 21–22 октября 2022 г., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)025-e).

<sup>46</sup> Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 211, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).



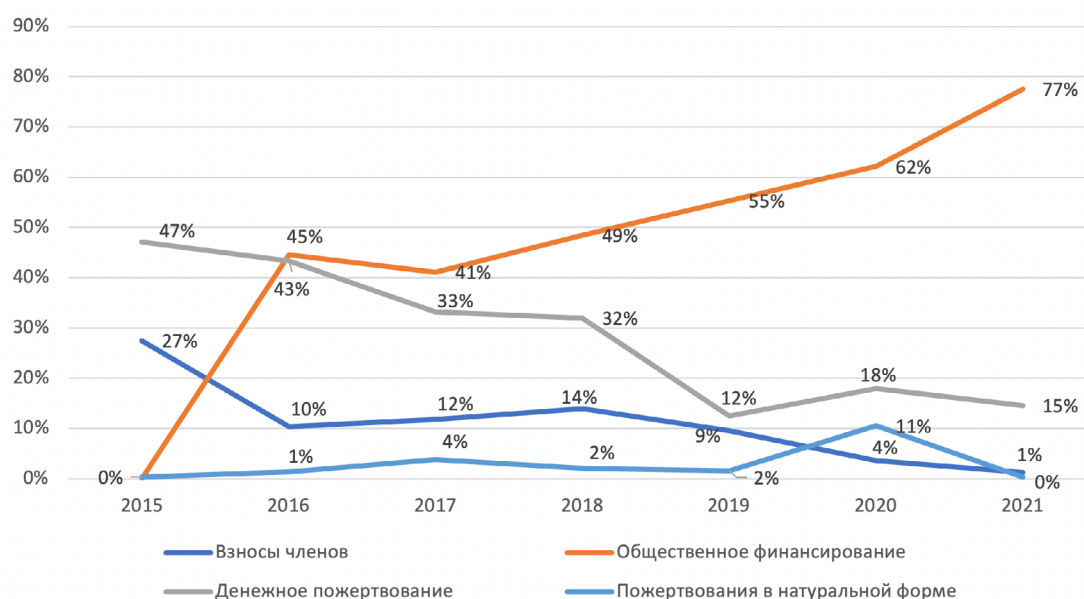
<b>Таблица 1: Запрещенные источники пожертвований</b>	
<b>Виды запретов на пожертвования</b>	<b>Обоснование</b>
Иностранные лица	Предотвратить внешнее/иностранное влияние
Анонимные лица	Повысить прозрачность финансирования избирательных кампаний, обеспечить соблюдение законодательства и предотвратить неправомерное/иностранное влияние
«Соломенные» (подставные) доноры	Предотвратить передачу денег через третье лицо, действующее от имени других физических лиц или корпораций; предотвратить обход установленных законом ограничений на пожертвования
Корпорации с государственными заказами	Снизить риск того, что организации или частные лица будут делать пожертвования в обмен на обещание получения государственных заказов (т.е. пожертвования на условии «услуга за услугу»).
Государственные предприятия и предприятия со смешанным капиталом с государственной долей собственности	Избегать использования государственных средств в избирательных кампаниях
Неправительственные организации	Ограничить каналы иностранного вмешательства, такие как финансирование НПО
Профсоюзы	Избегать неприемлемого влияния со стороны организованных объединений
Фонды и благотворительные организации	Избежать участия третьих сторон в выборах и повысить подотчетность и прозрачность финансирования избирательных кампаний
Иностранные компании и предприятия со смешанным капиталом	Предотвратить внешнее давление, обеспечить независимость кандидатов и выборных должностных лиц от специальных интересов
Международные организации, включая политические	Ограничить влияние доверенных лиц, обеспечить независимость кандидатов от иностранного стратегического влияния

## IV. Финансирование политических партий

### 4.1. Источники финансирования

Реформа 2015 года, в соответствии с которой партии могут рассчитывать как на государственные субсидии, так и на получение доходов из частных источников, существенно изменила структуру доходов партий. Доля государственного финансирования в бюджетах партий росла в геометрической прогрессии, а доля поступлений от пожертвований в то же время снижалась. Взносы в натуральной форме, на занижение которых указали ряд собеседников НКБК, действительно составляют незначительную долю доходов, согласно отчетам, представленным политическими партиями. (См. рис. 2).

Рисунок 2:  
Средняя структура годовых доходов политических партий 2015-2021гг.



Источник: Разработано на основе информации из годовых финансовых отчетов политических партий, [представляемых в ЦИК](#).<sup>47</sup>

#### 4.1.1. Государственное финансирование

Предоставление государственного финансирования политическим партиям является признанием их ключевой роли в демократическом функционировании государства.<sup>48</sup> Государственные субсидии политическим партиям должны были уменьшить влияние состоятельных лиц на политику, а также способствовать программному и структурному развитию. Считалось, что наличие государственных средств позволит партиям развивать свою территориальную структуру, человеческие ресурсы и проводить регулярные программные мероприятия.

<sup>47</sup> Денежные пожертвования — это финансовые средства, принимаемые политической партией в виде банковских переводов или наличных средств от физических или юридических лиц, которые передают их добровольно, безвозмездно и безоговорочно.

<sup>48</sup> По определению ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии, «Политические партии являются важнейшими институтами, с помощью которых граждане организуются для участия в общественной жизни, за одну из них граждане отдают свой голос на выборах, и посредством таких партий избранные должностные лица сотрудничают в целях создания и поддержания коалиций, которые являются отличительной чертой демократической политики. Они жизненно важны для проведения в жизнь принципов представительной демократии». Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD(2020)032-e).

Один из ключевых принципов финансирования политических партий заключается в том, что государственные «субсидии должны устанавливаться на значимом уровне для достижения той цели, ради которой оказывается поддержка, но не должны быть единственным источником дохода и не должны создавать условия для чрезмерной зависимости от государственной поддержки».<sup>49</sup>

Сумма, выделяемая на финансирование политических партий, составляет 0.1% от доходов государственного бюджета, что в 2023 году составит 49.98 млн леев (около 2.5 миллиона евро). Средства перечисляются в ЦИК на специальные банковские счета политических партий ежемесячно. Для получения права на государственное финансирование не установлено никаких пороговых значений, таких как результаты выборов или представительство в Парламенте. Единственным требованием является участие в выборах, поскольку объем государственного финансирования, на который имеют право политические партии, рассчитывается на основе результатов выборов по следующей формуле:

- 30% – пропорционально результатам на парламентских выборах;
- 30% – пропорционально результатам на всеобщих местных выборах;
- 15% – пропорционально результатам на президентских выборах;
- 7.5% – пропорционально количеству женщин, фактически избранных на Парламентских выборах;
- 7.5% – пропорционально числу женщин, фактически избранных на местных выборах;
- 5% – пропорционально количеству молодых людей, фактически избранных на Парламентских выборах;
- 5% – пропорционально количеству молодых людей, фактически избранных на местных выборах.

Вместо того чтобы установить результаты выборов в качестве единственного условия для получения права на государственное финансирование, законодательный орган мог бы рассмотреть вопрос о введении других стимулирующих мер для политических партий, чтобы помочь им оставаться на связи со своим электоратом, собирать членские взносы и организовывать кампании по сбору средств среди населения задолго до выборов.

**Рекомендации:**

- Парламенту следует пересмотреть критерии государственного финансирования политических партий, сосредоточив внимание на более сбалансированной формуле выплат, поощряющей настоящую и активную работу с населением (12 месяцев).
- Парламенту следует ввести квоту государственных средств, которые будут выделяться на внутреннюю демократию политических партий и профессионализм их программной работы (12 месяцев).

Нынешняя формула не учитывает выборы в Автономно-территориальном образовании (АТО) Гагаузия, где законодательный орган, то есть Народное собрание Гагаузии (НСГ) и глава исполнительной власти, башкан, избираются прямым голосованием. Отсутствие финансовых стимулов для участия политических партий в выборах в Гагаузии оставляет избирателям АТО ограниченный программный выбор (например, на последних выборах в НСГ более 80% кандидатов зарегистрировались как независимые) и крайне раздробленный законодательный орган (24 из 35 избранных депутатов, т.е. 74%, являются независимыми), что влияет на профессионализм и эффективность гагаузского правительства.

---

<sup>49</sup> Там же, пункт 233.

## **Рекомендация:**

- *Народному Собранию Гагаузии следует применять формулу распределения государственного финансирования между политическими партиями и на выборы в Народное Собрание Гагаузии и выборы башкана, чтобы обеспечить политический плюрализм во всех избирательных процессах в Молдове (9 месяцев).*

Государственное финансирование доступно политическим партиям с 2016 года. Его доля в доходах политических партий последовательно растет и в 2021 году достигла в среднем 77% годового бюджета партии. Это был единственный источник финансирования ДПМ и ЛДПМ в 2021 году, ППДП в 2019 и 2020 годах и ЛП в 2017, 2018 и 2020 годах. Некоторые опрошенные высказали мнение, что государственное финансирование поддерживает слабые партии, которые в противном случае уже исчезли бы с политического ландшафта, и затрудняет появление новых партий. С другой стороны, некоторые заявляли, что новым партиям, таким как PAS или ППДП, удалось утвердиться, вначале без государственных субсидий, не только потому, что существовала общественная потребность в политической альтернативе, но и потому, что они изначально оказались изобретательными в сборе средств.

### **4.1.2. Частное финансирование**

БДИПЧ и Венецианская комиссия заявляют, что «законодательство должно требовать, чтобы все политические партии финансировались, по крайней мере частично, за счет частных средств как выражения минимальной поддержки».<sup>50</sup> Законодательство допускает частное финансирование в форме членских взносов, пожертвований от частных лиц, включая граждан Республики Молдова, проживающих за рубежом, пожертвований от юридических лиц, пожертвований в натуральной форме и доходов, полученных в результате собственной деятельности партий.<sup>51</sup>

Закон о политических партиях (статья 26.3) устанавливает предельную сумму денежных средств, которую партия может собирать ежегодно за счет членских взносов и пожертвований, она составляет 0.1% от доходов, запланированных в национальном бюджете Молдовы на соответствующий год. Такое ограничение в доходах, которые партия может получать из частных источников, призвано предотвратить чрезмерное влияние богатых жертвователей и обеспечить равные условия игры; тем не менее, в Молдове предельная установленная сумма относительно высока, что ставит под сомнение эффективность данного ограничения. В 2023 году ожидаемые поступления в национальный бюджет составят 64.8 млрд леев, следовательно, предельная сумма членских взносов и пожертвований установлена на уровне около 64.8 млн леев (около 3.2 миллиона евро) для каждой партии.<sup>52</sup> За период 2015-2021 годов, включая 2015 год, когда политические партии не получали государственного финансирования и, следовательно, организовывали свои кампании и мероприятия исключительно из частных источников, ежегодная сумма, получаемая за счет членских взносов и пожертвований, никогда не превышала установленного предела, при этом наибольшие суммы частного финансирования в размере 52.1 млн. леев были получены в 2017 году партией ДПМ и 51.2 миллиона леев были получены партией ЛП в 2015 году.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 209, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>51</sup> Собственные доходы партии могут быть получены от издательской деятельности, управления ее имуществом, экономической деятельности или любой другой, при условии, что это отражено в уставе партии.

<sup>52</sup> Закон о государственном бюджете на 2023 год № 359/2022, 22 декабря 2022 года, [mf.gov.md/ro/content/bugetul-de-stat-2023-0](https://mf.gov.md/ro/content/bugetul-de-stat-2023-0).

<sup>53</sup> После внесения поправок в Закон о политических партиях в 2022 году верхний предел был снижен с 0.2% до 0.1% от доходов.

За анализируемый период доля частного финансирования в бюджетах политических партий сокращалась. Начиная с 2019 года доля частного финансирования в среднем меньше, чем государственного. В 2021 году частное финансирование составляло в среднем 23% доходов основных политических партий.

#### 4.1.2.1. Членские взносы

Массовое членство в партиях, которое могло бы обеспечить значительный доход, вряд ли имело место в последние десятилетия. За анализируемый период 2015-2021 годов среднее число членов в молдавских партиях, судя по их отчетам, составило 17500 человек. Наибольшее количество членов было заявлено партией «Шор» в 2020 и 2021 годах – 71680 и 74777 человек соответственно, за ней следует ДПМ, которая в 2018 году заявила о 54728 членах.

Согласно Закону о политических партиях, «размер и способ уплаты членских взносов устанавливаются в уставе партии. Подробная процедура, касающаяся сбора взносов, их хранения и учета, утверждается руководящим органом партии». Партии сообщили о различных методах сбора членских взносов. Некоторые предлагают шкалу взносов, как PAS и ДПМ/ЕСДП; в PAS сумма уплачиваемого взноса не влияет на вес членов в партии, а в ЕСДП влияет. Подобный метод сбора не рекомендуется, поскольку может стать препятствием для активного участия в политике менее обеспеченных членов партии.<sup>54</sup>

Как правило, членские взносы редко составляют существенную долю доходов политических партий.<sup>55</sup> В Молдове за анализируемый период 2015-2021 годов средняя доля членских взносов в общем партийном бюджете систематически снижалась – с 27% в 2015 году до 1% в 2021 году.<sup>56</sup> Самую большую долю в бюджете партии составляли членские взносы в ПСРМ, согласно ее годовому финансовому отчету за 2015 год. В том году партия сообщила о получении от своих 9100 членов взносов на сумму более 21.5 млн. леев, что означает, что в среднем каждый член партии уплатил взнос, превышающий 2300 леев (около 115 евро). ДПМ в 2019 году и «Наша Партия» в 2017 году сообщали, что членские взносы у них составляли 50% от общего дохода. В ДПМ доход в 2019 год в размере 15.6 млн леев (около 780000 евро) поступил от 5385 членов, что означает, что средний членский взнос был немного выше 2900 леев (145 евро).

Ввиду того, что партии могут использовать членские взносы в обход требований прозрачности, применимых к пожертвованиям, ГРЕКО рекомендовала принять соответствующие меры в целях снижения такого риска.<sup>57</sup> Согласно нормативно-правовым требованиям, необходимо вести учет оплаты членских взносов, с указанием, в том числе, личных данных лица, места жительства и работы, что дает возможность проверить плательщика и платеж. Этот процесс может оказаться трудоемким, особенно в больших партиях, и принимая во внимание формы отчетности (см. раздел 4.3.2.: Периодичность, детализация и форма отчетности). Ряд собеседников ССИА заявили, что членские взносы часто используются не по назначению, чтобы скрыть финансирование из других источников.

<sup>54</sup> Венецианская комиссия и ОБСЕ /БДИПЧ признают членские взносы законным источником партийных доходов при условии, что их сумма «не настолько высока, чтобы неоправданно ограничивать членство и носить дискриминационный характер». Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\\_\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD_(2020)032-e), см. также: Кодекс надлежащей практики Венецианской комиссии в области политических партий, CDL-AD(2009)002, Страсбург, 28 января 2009 г., пункт 39, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\\_\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD_(2009)002-e).

<sup>55</sup> Финансирование политических партий и избирательных кампаний. Справочник по политическим финансам. Международный институт содействия демократии и выборам (IDEA), Стокгольм, 2014, стр. 213-215, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>.

<sup>56</sup> Рисунок 14 с отчетными данными о членах проанализированных партий за период 2015-2021 гг. см. в Приложении III.

<sup>57</sup> См.: ГРЕКО, *Третий раунд оценки, Отчет о соответствии*, 22 марта 2013 г., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9ab8> и *Второй отчет ГРЕКО о соответствии требованиям*, 1 апреля 2015 г., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9a4c>.

#### 4.1.2.2. Пожертвования

Согласно Венецианской комиссии и БДИПЧ, «за исключением источников финансирования, запрещенных соответствующим законодательством, все физические лица должны иметь право свободно выражать поддержку политической партии по своему выбору посредством финансовых взносов и помощи в натуральной форме. Однако могут быть установлены разумные ограничения на общую сумму взносов, и получение пожертвований должно быть прозрачным».<sup>58</sup> Молдавское законодательство допускает денежные пожертвования от частных и юридических лиц, а также пожертвования в натуральной форме в виде имущества, товаров и услуг.

Закон устанавливает предельные суммы пожертвований от частных и юридических лиц. Физическое лицо может пожертвовать одной или нескольким политическим партиям общую сумму, не превышающую шесть среднемесячных зарплат, установленных на текущий год (59400 леев; около 2970 евро).<sup>59</sup> Для физического лица, получающего доходы за границей, общая сумма пожертвований одной или нескольким политическим партиям не может превышать трех среднемесячных зарплат за текущий год (около 29,700 леев или 1485 евро). Для того чтобы предельные суммы пожертвований нельзя было обойти посредством членских взносов, в случае членов партии максимальный размер пожертвований уже включает в себя сумму членского взноса. В соответствии с поправками 2022 года к Закону о политических партиях, сумма пожертвования не может превышать 30% от годового дохода донора за предыдущий календарный год. Неясно, на кого возлагается ответственность за проверку пожертвований, в том числе тех сумм, которые соответствуют предельно установленным размерам, а именно на предмет того, действительно ли они не превышают 30% от дохода жертвователя или не нарушают иное ограничительное требование, предусмотренное законом, – на надзорный орган или на получателя пожертвования.<sup>60</sup> В последнем случае это может стать непосильным бременем для политических партий и конкурентов на выборах, отбив у них всякую охоту обращаться за финансированием к частным лицам.

#### **Рекомендация:**

- ЦИК должна четко указать, кто несет бремя проверки соблюдения пороговых сумм пожертвований. Следует также рассмотреть возможность представления заявления донора о том, что пожертвованная сумма соответствует законодательным положениям о пороговых значениях, под страхом наказания за нарушение (6 месяцев).

Пожертвования, сделанные в течение финансового года юридическими лицами, то есть частными компаниями и корпорациями, не могут превышать 12 средних зарплат (118800 леев, около 5900 евро).<sup>61</sup> Политическим партиям необходимо представить в ЦИК реестр пожертвований, полученных от частных и юридических лиц, чтобы надзорный орган мог проверить эти пожертвования.

<sup>58</sup> *Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий*, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 209, [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>59</sup> В 2023 году средняя заработная плата составит 9900 леев (около 500 евро).

<sup>60</sup> Лица, чей доход складывается только из стипендий или социальных пособий, не могут пожертвовать более одной средней зарплаты. Лица, занимающие ответственную государственную должность, государственные служащие и сотрудники государственных организаций могут пожертвовать до 10% своего годового дохода при условии, что сумма не превышает 6 среднемесячных зарплат за соответствующий год.

<sup>61</sup> Лимиты на пожертвования были существенно снижены в результате внесения ряда законодательных поправок, поскольку первоначально в 2015 году лимиты были установлены на уровне 200 и 400 среднемесячных зарплат для физических и юридических лиц, соответственно.

**Рисунок 3:** Пожертвования - % от ежегодных доходов политических партий, средние значения за 2015-2021 гг.



Источник: Разработано на основе информации из годовых финансовых отчетов политических партий, [представляемых в ЦИК](#).

Доля пожертвований в бюджетах ключевых политических партий последовательно снижается; в 2021 году она составила 15% от общей суммы доходов. Некоторые собеседники указывали на пожертвования от юридических лиц как на возможный риск чрезмерного влияния заинтересованных групп и состоятельных частных лиц, однако суммы пожертвований, о которых молдавские политические партии докладывают, как о полученных от такого рода доноров, незначительны. (См. рис. 3) Одной из причин такой тенденции является печально известное отсутствие разделения между политическими партиями и бизнесом, следовательно, дело не в том, что бизнес жертвует политическим партиям, а скорее в том, что политические партии поглощаются могущественным бизнесом. Обычно небольшие партии используются бизнесменами как точки входа в политику; таким образом, в 2010 году Владимир Плахотнюк возглавил тогда относительно небольшую ДПМ; аналогичным образом, в 2014 году Ренато Усатый возглавил Народную республиканскую партию, переименовав ее в «Нашу Партию». Илан Шор пришел в политику в 2014 году в качестве мэра Оргеева, а год спустя возглавил общественно-политическое движение «Равенство» и переименовал его в партию «Шор». (См. Главу VII. Выявленные уязвимости)

В ответ на вопрос о деятельности по сбору средств политические партии признали, что в годы выборов они более активно собирают средства среди своих членов, особенно среди тех, кто заинтересован в том, чтобы стать кандидатами. Такой подход является скорее финансовым «фильтром» для кандидатов, чем стратегией сбора средств. Кроме того, это укрепляет форму взаимоотношений между партией и донором по принципу «покровитель-клиент», при которой последний склонен делать пожертвования партии власти.

В средствах массовой информации появляются сообщения о различных нарушениях, таких как пожертвования от частных лиц, превышающие установленные законом пределы. В ряде случаев финансовые взносы от сотрудников государственных учреждений, а также работников предприятий, выигравших контракты на государственные закупки, также привлекли внимание средств массовой информации и послужили поводом для расследований на предмет риска коррупции.<sup>62</sup> В 2018 году пожертвования ДПМ и ПСРМ

<sup>62</sup> Закон о политических партиях запрещает пожертвования от «органов государственной власти, организаций, предприятий, государственных учреждений и других юридических лиц, финансируемых из государственного бюджета или с участием государственного капитала», но не от сотрудников вышеупомянутых организаций. В ходе расследований от RISE Moldova (<https://www.rise.md/articol/donatorii-partidelor-i-am-donat-si-dumnezeu-cu-dansii/>) и anticoruptie.md (<https://anticoruptie.md/ro/investigatii/bani-publici/angajati-ai-firmelor-abonate-la-bani-publici-sponsori-ai-partidelor-in-campania-electoralala>) было выявлено, что, например, сотрудники нескольких предприятий, получивших контракты в секторе общественного здравоохранения, позже пожертвовали деньги партии, членом которой был министр здравоохранения. В то же время,

поступали от сотрудников государственных учреждений или от бизнесменов, чьи доходы частично поступали от выполнения работ или услуг, оплачиваемых из государственного бюджета.<sup>63</sup> Совсем недавно, в 2021 году, расследование медиа-проекта CU SENS выявило значительные пожертвования от государственных чиновников партии «Шор», а также пожертвования PAS от «нескольких сотрудников компании, которая постоянно выигрывает государственные контракты».<sup>64</sup> Более того, сохраняется проблема поддельных доноров в партийных отчетах. Антикоррупционная прокуратура (АП) проинформировала НКБК о том, что предпринимаются попытки выдать незарегистрированные источники финансирования за пожертвования, полученные от частных лиц; такие якобы доноры либо не знают о том, что числятся среди финансовых доноров политической партии, либо умерли.

С 2020 года право делать пожертвования политическим партиям и конкурентам на выборах было распространено на граждан Республики Молдова, проживающих за рубежом. Законодательство запрещает партиям открывать банковские счета за рубежом, но разрешает получать пожертвования в иностранной валюте на счета, открытые в лицензированных банках Молдовы (статья 24.4 ЗПП). В 2020 и 2021 годах только «Наша Партия» и PAS сообщили о получении таких пожертвований, причем в незначительных количествах (самая большая заявленная сумма была получена PAS в 2020 году – 442000 леев, около 22200 евро). Тем не менее, ряд собеседников НКБК подняли вопрос о проверке подлинности таких доноров, особенно в контексте риска иностранного финансирования. По мнению некоторых, трудно установить, поступила ли пожертвованная сумма от молдаванина, проживающего за границей, или от иностранного гражданина, что открывает возможность для обхода запрета на пожертвования от иностранцев.

**Рекомендация:**

- ЦИК следует разработать механизмы проверки доноров, проживающих за границей, и размера их пожертвований (6 месяцев).

#### **4.1.2.3. Пожертвования в натуральной форме**

Закон допускает пожертвования в натуре в виде имущества, товаров и бесплатных услуг; более выгодные условия по сравнению с обычными коммерческими расценками также должны указываться в качестве пожертвований в натуральной форме. Необходимо проводить их оценку и указывать в отчетах в соответствии с рыночными ценами, а также ограничивать их до тех же предельных сумм, что и денежные пожертвования.<sup>65</sup> По всей видимости, далеко не все пожертвования в натуральной форме попадают в отчеты. В 39 из 60 изученных отчетов политических партий говорится о нулевых пожертвованиях в натуральной форме, что составляет 65% проанализированных случаев. Только в 11 отчетах пожертвования в натуре превысили сумму в 100000 леев (около 5000 евро). (См. таблицу 2)

---

сотрудники строительных компаний, получивших значительную выгоду от государственных контрактов, жертвовали деньги партии, с которой был связан министр регионального развития и строительства.

<sup>63</sup> См. Годовой финансовый отчет ПСРМ за 2018 год, [https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Partidul\\_Politic\\_Partidul\\_Socialistilor\\_din\\_Moldova.pdf](https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Partidul_Politic_Partidul_Socialistilor_din_Moldova.pdf).

<sup>64</sup> Cutu D., #Anticipate2021/Facade Donors, CU SENS, 17 November 2021, <https://cusens.md/ro/investigatii/anticipate2021-donatorii-de-fatada/>.

<sup>65</sup> Для определения размера пожертвования в натуральной форме применяются положения Закона № 989/2002 об оценочной деятельности, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=108063&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108063&lang=ro).



**Таблица 2: Пожертвования в натуре > 100 000 леев (прибл. 5000 евро), указанные в годовых отчетах политических партий за 2015–2021 годы – в порядке убывания**

Год	Партия	Заявленный размер пожертвований в натуральной форме
2019	ЛДПМ	886580 леев
2020	PAS	814050 леев
2020	ЛДПМ	628863 леев
2018	ЛДПМ	564594 леев
2017	ЛДПМ	524391 леев
2017	Партия «Шор»	448815 леев
2021	PAS	282690 леев
2015	ЛДПМ	246400 леев
2019	«Наша Партия»	240000 леев
2019	PAS	202500 леев
2016	ЛДПМ	154582 леев

Источник: Годовые финансовые отчеты, [представленные в ЦИК](#).

Собеседники НКБК сообщали о различных злоупотреблениях, связанных с пожертвованиями в натуральной форме. Один из примеров – материалы, предназначенные для целей политической партии/предвыборной кампании, которые приобретаются физическим или юридическим лицом и впоследствии передаются в дар партии/конкуренту на выборах. ЦИК, в соответствии с поправками в нормативно-правовой базе, запрещает передачу в дар товаров и услуг, специально предназначенных для нужд политической партии/предвыборной кампании.

Волонтерская работа не рассматривается как пожертвование в натуральной форме, но для этого вида политической активности, по-видимому, требуются дополнительные методологические рекомендации во избежание злоупотреблений.<sup>66</sup> Например, в феврале 2023 года Наша Партия обратилась в ЦИК с запросом о том, как отчитываться о работе волонтеров и участников кампаний, установлены ли предельные размеры расходов на таких активистов (например, суточные, талоны на питание).

#### **Рекомендации:**

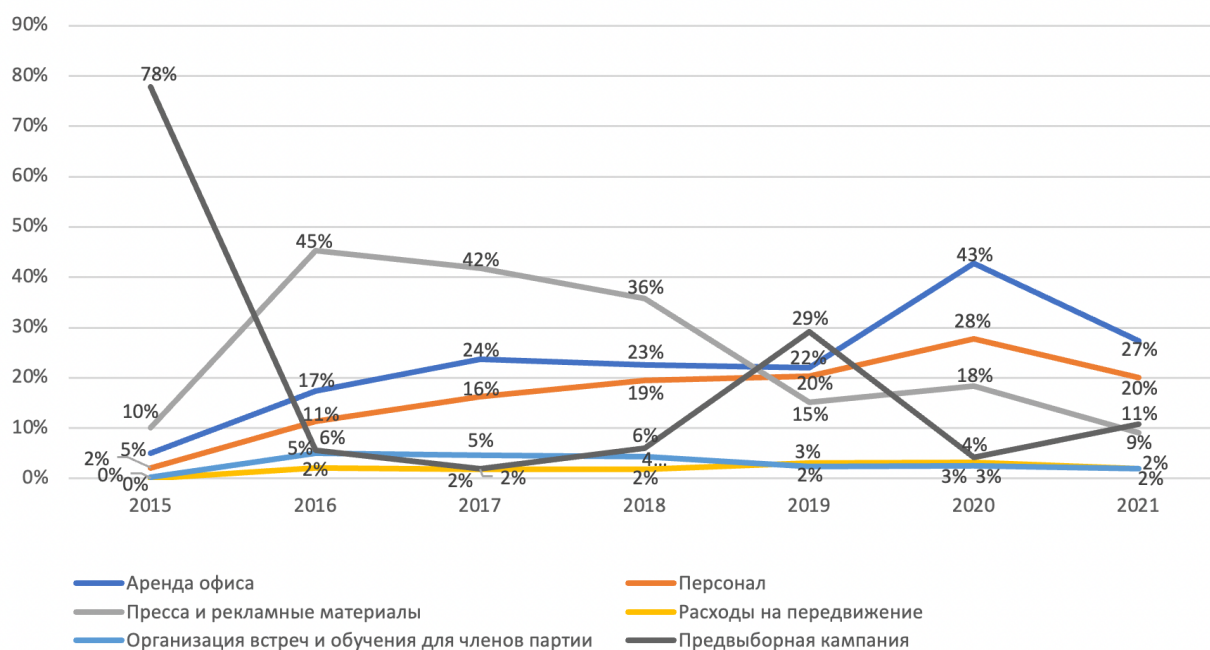
- ЦИКу следует предоставить политическим партиям и конкурентам на выборах нормативную базу для монетизации пожертвований в натуральной форме и отчетности о них (6 месяцев).
- ЦИКу следует разработать методологию проверки и оценки заявленных пожертвований в натуральной форме (6 месяцев).
- Парламенту следует пересмотреть и создать четкую правовую основу для волонтерства в политических партиях и избирательных кампаниях, а также для определения стоимости волонтерской работы (12 месяцев).

<sup>66</sup> Волонтерство в политической партии не подпадает под действие Закона о волонтерстве № 121/2010. ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия рекомендуют, чтобы «можно было провести различие между услугами, за которые волонтеру не платят в ходе выполнения его обычной деятельности, и теми, за которые волонтеру платят, если услуга оказывается другим клиентам. Услуги, предоставляемые бесплатно или по цене ниже рыночной физическими или юридическими лицами, за которые жертвователь ожидает оплату от других клиентов, должны учитываться как пожертвования по их обычной рыночной стоимости. Услуги, добровольно предоставляемые теми, кто обычно не ожидает за них оплаты, могут рассматриваться скорее как индивидуальная политическая деятельность, чем как взносы на политические цели». Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

## 4.2. Расходы политических партий

Расчетно-кассовые операции политических партий осуществляются «через счета, открытые в лицензированных банках Республики Молдова, с выдачей подтверждающих документов» (Закон о политических партиях, статья 25.4). Законодательство определяет, какие именно расходы партии могут быть покрыты за счет субсидий из государственного бюджета, и требует отдельного учета таких выплат в бухгалтерии политических партий.

Рисунок 4: Расходы политических партий. Средние значения за 2015-2021 гг.



Источник: Разработано на основе информации из годовых финансовых отчетов политических партий, [представляемых в ЦИК](#).

Одной из ключевых целей реформы финансирования политических партий 2015 года с введением государственного финансирования было развитие политических партий: их территориальных структур, человеческих ресурсов и профессионализма. Анализ финансовых отчетов политических партий за 2015–2021 годы показывает, что некоторые из этих целей были достигнуты. В 2015 году - последнем году без государственных субсидий - политические партии потратили большую часть своих ресурсов на избирательную кампанию (в среднем 78% расходов), небольшую часть на прессу и рекламные материалы (в среднем 10%) и минимальную долю своих бюджетов (5% или менее) израсходовали на аренду офиса, персонал, поездки и внутреннюю работу, такую как партийные собрания, семинары и тренинги. В последующие годы, после введения государственного финансирования, произошли существенные изменения в структуре партийных расходов. Затраты на предвыборную кампанию значительно сократились, и почти ежегодно в среднем составляли менее 10% от общих понесенных расходов. Единственный всплеск расходов на предвыборную кампанию был отмечен в 2019 году, в год Парламентских выборов, когда расходы партий на предвыборную кампанию составляли в среднем 29% расходов. (См. рисунок 4)

С появлением государственного финансирования политические партии инвестировали гораздо больше средств в аренду офисов, прессу и рекламные материалы, а также оплачиваемых сотрудников. Тем не менее, анализ количества территориальных отделений

основных политических партий не показывает существенных изменений в 2015–2021 годы, когда стало доступно государственное финансирование.<sup>67</sup> Кроме того, не произошло существенных изменений и в количестве наемных сотрудников в партиях. (для сравнения численности сотрудников см. таблицу 7 в Приложении III «Количественный анализ финансирования политических партий и избирательных кампаний»)

#### **4.2.1. Расходы на программные мероприятия и поездки**

Заявляемые расходы политических партий на программную работу, такую как демонстрации, собрания, семинары и тренинги для своих членов, а также на командировочные расходы, остаются неизменно очень низкими. Эта тенденция связана с двумя уязвимостями: по-прежнему низким уровнем внутренней демократии в партиях и занижением командировочных расходов в отчетах.<sup>68</sup>

Средние расходы партий на демонстрации, семинары, тренинги и курсы для своих членов за анализируемый период не превышали 5% от общих расходов. Самые большие суммы были инвестированы ДПМ в 2018 году – 1.9 млн леев (около 95400 евро) и ПСРМ в 2017 году – 1.5 млн леев (около 75300 евро). Тем не менее, даже эти расходы составили 5 и 12%, соответственно, от годовых расходов этих партий. В 37% проанализированных отчетов (в 22 из 60 годовых финансовых отчетов) суммы, потраченные на внутреннюю демократию и программную работу, составили 50000 леев (около 2500 евро), или меньше. В 6 случаях партии сообщили об отсутствии расходов на такую деятельность.<sup>69</sup> Ограниченные расходы партий на программную деятельность – постоянное слабое место, когда речь заходит об их внутренней работе. В ряде случаев политические партии, на вопрос о членских взносах и пожертвованиях от членов партии, заявляли, что не желают обращаться к своим членам за финансовыми взносами. Большинство партий уверенно собирали средства среди своих членов тогда, когда некоторые из них были заинтересованы в том, чтобы баллотироваться на выборную должность. Это говорит о том, что в отношениях со своими членами партии часто видят свою роль в том, чтобы служить для выдвижения кандидатур. Партии могли бы оправдать и поощрять сбор средств среди своих членов и электората, если бы они систематически работали с обеими группами, обращались к ним, предлагая программные действия, тренинги и другие мероприятия и материалы.

Ввиду неполных отчетных данных о командировочных расходах, которые должны отражать поездки членов партии как внутри страны, так и за рубежом, страдает прозрачность информации не только о расходах партии, но и о ее финансировании. Средние расходы на эти статьи, судя по отчетам за 2015–2021 годы проанализированных здесь партий, варьировались от 0 до 3%. В 2018 году Promo-LEX сопоставила командировочные расходы, указанные в отчетах политическими партиями, со своими собственными оценками командировочных расходов, исходя из наблюдений НПО за деятельностью партий, и средними расходами на поездки. Согласно выводам Promo-LEX, такие партии, как PAS, ПКРМ, ДПМ, ППДП и ПСРМ, либо не отчитались о командировочных расходах, либо сильно занизили эти виды расходов.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> См. информацию о количестве территориальных отделений на основании изученных партийных отчетов за период 2015–2021 годов в таблице 8 в Приложении III.

<sup>68</sup> Внутривнутрипартийная демократия гарантирует, что внутривнутрипартийные процессы, такие как партийные требования к членам партии, выдвижение кандидатур, доступ к принятию решений, внутреннее продвижение, доступ к партийным ресурсам и партийной деятельности, являются прозрачными и обеспечивают равное участие. Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 151, [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>69</sup> Это: ДПМ и ЛП в 2015 году, Партия «Шор» в 2016 году, Платформа DA в 2020 году, ЛП и «Наша Партия» в 2021 году.

<sup>70</sup> Promo-LEX, Финансирование политических партий в Республике Молдова, Ретроспектива 2018 года, [https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/06/raport\\_finantarea\\_partidelor\\_2019\\_EN\\_web.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/06/raport_finantarea_partidelor_2019_EN_web.pdf).

Поскольку некоторые политические партии сотрудничают со своими идеологическими партнерами в других странах, таких как Румыния или Россия, они также совершают визиты в соответствующие страны. Досадное отсутствие отчетности о расходах на эти поездки также может вызвать вопросы об источниках их финансирования.

В настоящее время политические партии обязаны отчитываться об общих расходах на поездки внутри страны и за рубеж. Поскольку в соответствии с программой, они носят разный характер и поездки за границу могут осуществляться по приглашению, в целях обеспечения большей прозрачности формат отчетности следует пересмотреть.

**Рекомендации:**

- Парламенту следует обязать политические партии отчитываться о поездках внутри страны и о зарубежных поездках отдельно (12 месяцев).
- ЦИКу следует установить правила отчетности политических партий о поездках за границу (6 месяцев).
- ЦИКу следует ввести более строгие правила контроля командировочных расходов, о которых заявляют политические партии и конкуренты на выборах (6 месяцев).

**4.2.2. Расходы на участие женщин и молодежи в политической жизни**

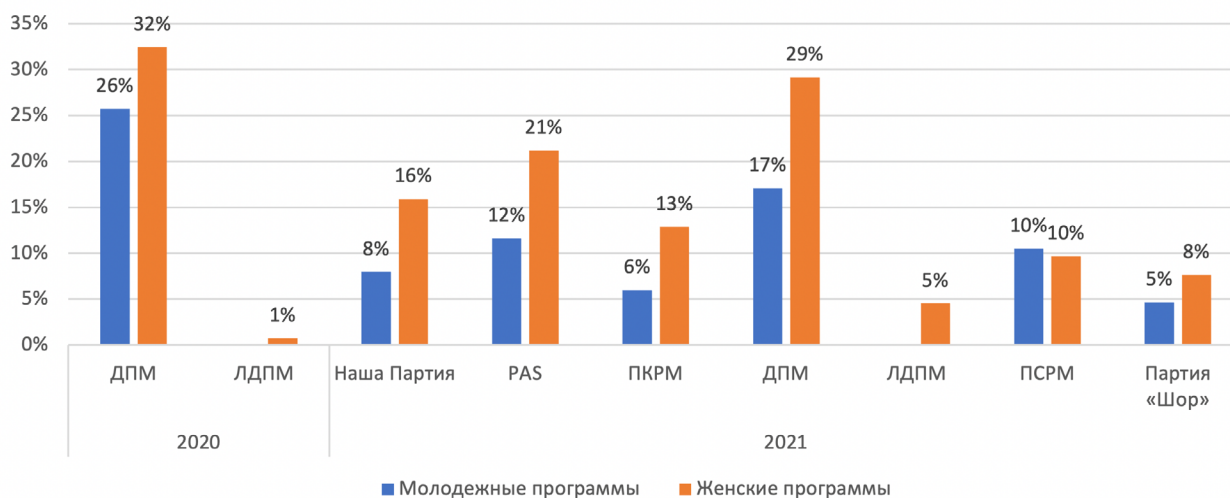
Размер государственного финансирования, на который имеет право партия, зависит от результатов ее выборов. 7.5% от общей суммы государственного финансирования политических партий выделяется пропорционально числу женщин, избранных на должность депутата Парламента, и еще 7.5% - пропорционально числу женщин, избранных на местных выборах. Аналогичным образом, 5% государственной субсидии выплачивается пропорционально числу молодых людей, избранных на должность депутата Парламента, и еще 5% - пропорционально числу молодых людей, избранных в местные органы власти. (Закон о политических партиях, статья 27.1). После внесения поправок в Закон о политических партиях в 2019 году партии были обязаны тратить 20% ежегодной государственной субсидии на продвижение и поощрение участия женщин в политических и избирательных процессах и 10% - на молодежь. Такой подход может не только стимулировать партии выдвигать женщин и молодых людей и оказывать им поддержку в победе на выборах, но и способствовать более широкому политическому участию этих непредставленных групп.

Учитывая, что поправка вступила в силу в августе 2019 года, партии стали ее применять с 2020 года. После введения этого требования об отчетности ЦИК и Счетная палата провели тренинг для политических партий и предоставили им «Руководящие принципы по представлению отчетности о расходах на поощрение участия женщин и молодых людей в политических и избирательных процессах». Тем не менее, ряд партий подняли вопрос об отдельных статьях отчетности по расходам, связанным с участием женщин и молодежи. Для небольших партий это требование оказалось трудновыполнимым из-за общей ограниченности ресурсов, в то время как более крупные заявили, что им трудно выделить расходы, конкретно связанные с работой с этими группами, и что иногда партии организуют мероприятия, которые в противном случае считались бы излишними только для того, чтобы удовлетворить требования к квотам и отчетности.

До сих пор выполнение обязательных квот было очень нерегулярным. В 2020 году только две партии, ДПМ и ЛДПМ, выделили определенные суммы на участие женщин и молодежи в политической жизни. В 2021 году из исследуемых партий Платформа DA и ЛП сообщили о нулевых расходах на участие женщин и молодежи в политической жизни, PAS и ДПМ выполнили или превысили обязательные квоты в размере 20% и 10% государственных средств на участие женщин и молодежи, соответственно. Остальные партии выделили некоторую сумму денег, но не достигли требуемой квоты. (См. рис. 5).<sup>71</sup>

<sup>71</sup> См. Таблицу 9 с суммами расходов изученных политических партий на женские и молодежные программы в Приложении III.

**Рисунок 5: Расходы политических партий на программы для женщин и молодежи, из ежегодных государственных субвенций, 2020-2021 гг. - 2020-2021**



Источник: [ЦИК](#)

В 2021 году ЦИК приступила к тщательной проверке соблюдения политическими партиями положения о квотах для участия женщин и молодежи в политической жизни. Проведя анализ годовых отчетов за 2021 год, ЦИК пришла к выводу, что из 29 политических партий, получающих государственные субсидии, только 17 сообщили о расходах на участие женщин и молодежи в политической жизни, и из них 4 превысили сумму, установленную законом, а 13 израсходовали меньше указанных квот.<sup>72</sup> Использование государственных средств вопреки положениям законодательства влечет наложение штрафа на ответственное лицо в размере от 120 до 300 условных единиц (у.е.), т.е. от 6000 до 15000 леев, и лишение ответственного лица права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до одного года.<sup>73</sup> До настоящего времени ЦИК не применяла санкций ни к одной политической партии за несоблюдение этого положения, что не является эффективным средством правовой защиты от нарушений, включая коррупцию.

#### **Рекомендации:**

- ЦИК следует продолжить обучение политических партий, чтобы укрепить их программный потенциал и качество отчетности в связи с участием женщин и молодежи в политической жизни. К этой работе следует также привлечь гражданское общество (9 месяцев).
- ЦИКу следует начать применять санкции к политическим партиям за несоблюдение квоты расходов на участие женщин и молодежи в политической жизни (3 месяца).

#### **4.2.3. Прозрачность политической и онлайн-рекламы**

Последние поправки к Закону о рекламе, вступившие в силу в 2023 году, предусматривают, что политическая реклама должна маркироваться как таковая и содержать идентификационные данные лица, оплатившего распространение политической рекламы, а также дату и номер банковского платежного поручения. (Статья 9.2.) Ответственность за соблюдение этих положений возлагается на рекламопроизводителя или, в случае, если его невозможно идентифицировать, на рекламодателя/рекламного дистрибьютора (статья 52). Максимальная санкция за несоблюдение требований составляет 15000 леев (около 750 евро), что очень мало по сравнению со стоимостью эфирной и уличной рекламы, и следовательно, вряд ли может

<sup>72</sup> Решение ЦИК № 530 от 31 мая 2022 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-exercitarea-atributiei-de-supraveghere-a-rapoartelor-privind-2751\\_101965.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-exercitarea-atributiei-de-supraveghere-a-rapoartelor-privind-2751_101965.html).

<sup>73</sup> Кодекс о правонарушениях, статья 48<sup>1</sup>, параграф 4, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113262&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113262&lang=ro). Условная единица равна [50 леям](#).

улучшить ситуацию. Согласно передовой международной практике, «в применении санкций необходимо проследить четкую связь с нарушением и соблюдать принцип соразмерности».<sup>74</sup>

**Рекомендация:**

- *Парламенту следует усилить санкции за несоблюдение требований о раскрытии информации, чтобы усилить прозрачность финансирования политической рекламы (12 месяцев).*

В ряде интервью, проведенных в ходе подготовки настоящего отчета, поднимался вопрос о прозрачности онлайн-рекламы. Собеседники подчеркнули отсутствие законодательной базы, трудности в мониторинге расходов, понесенных политическими партиями, и их склонность занижать информацию об этом виде расходов. Были также опасения по поводу возможного иностранного влияния и ограниченных возможностей влияния молдавского правительства на таких технологических гигантов, как Alphabet (Google и YouTube), Meta (Facebook и Instagram), Telegram и TikTok.

Растущая роль политической рекламы в Интернете стала общемировой тенденцией. Более того, Интернет все чаще становится ключевым и наиболее надежным источником информации, следовательно, регулирование платного политического онлайн-контента приобретает все большее значение.<sup>75</sup> Около 80% молдаван сообщают о ежедневном использовании социальных сетей и приложений для обмена сообщениями в качестве источника информации; Facebook, YouTube и Instagram являются наиболее часто используемыми платформами.<sup>76</sup>

Хотя в Законе о политических партиях нет конкретных положений о расходах, связанных с продвижением и рекламой в Интернете, новое положение ЦИК о финансировании политических партий предусматривает отчетность о таких расходах.

Согласно действующей правовой базе, расходы на онлайн-рекламу необходимо конкретно указывать в отчетах о финансировании избирательных кампаний, но в регулярных отчетах политических партий такие расходы можно включить в общие статьи отчетности – «расходы на прессу и рекламные материалы» или «прочие расходы». Обязательства по представлению отчетности необходимо не только уточнить, чтобы в отчетах отражались и расходы на онлайн-рекламу, но и пересмотреть с точки зрения субъектов, которые обязаны раскрывать такого рода информацию. Международный институт содействия демократии и выборам IDEA в своем последнем исследовании финансирования онлайн-выборных кампаний предлагает распространить обязательства по отчетности на третьи стороны и рекламные агентства. (для получения дополнительной информации о финансировании третьими сторонами см. раздел 7.2.)

Еще предстоит выяснить, достаточно ли нынешних возможностей ЦИК с ее недавно сформированным отделом политических финансов для отслеживания расходов на онлайн-деятельность. Председатель КСТР настаивает на том, что данный орган также не располагает возможностями для того, чтобы включить надзор за социальными сетями в круг своих полномочий.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 273, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>75</sup> Согласно Барометру общественного мнения, проводимому в Республике Молдова, Интернет является наиболее важным источником информации для 45,2% молдаван, а 21,6% считают его наиболее надежным источником информации. [Барометр общественного мнения](https://bop.ipp.md/en), Республика Молдова, ноябрь 2022 года, [bop.ipp.md/en](https://bop.ipp.md/en).

<sup>76</sup> Барометр общественного мнения, Республика Молдова, ноябрь 2022 года, <http://bop.ipp.md/ru>. Рис. 15, на котором представлены социальные сети или приложения для обмена сообщениями, которые молдаване используют ежедневно или несколько раз в неделю для получения информации, можно найти в Приложении III.

<sup>77</sup> В апреле 2023 года Meta провела тренинг для ЦИК по политике и инструментам компании, регулирующим политическую и предвыборную рекламу, [a.cec.md/ro/cec-intreprinde-pasi-siguri-pentru-consolidarea-cooperarii-cu-compania-2781\\_106396.html](https://cec.md/ro/cec-intreprinde-pasi-siguri-pentru-consolidarea-cooperarii-cu-compania-2781_106396.html). КСТР подготовил проект Положения о коммерческом телерадиовещании и вынес его на общественное обсуждение в январе 2023 года, [consiliuaudiovizual.md/news/ca-a-initiat-consultari-publice-asupra-regulamentului-privind-comunicarile-comerciale-audiovizuale/](https://consiliuaudiovizual.md/news/ca-a-initiat-consultari-publice-asupra-regulamentului-privind-comunicarile-comerciale-audiovizuale/).

Служба информации и безопасности проинформировала НКБК о том, что социальные сети реагируют по-разному: в отличие от Alphabet, Meta и TikTok оперативнее реагируют на запросы, связанные с регулированием, и решают проблемы дезинформации. Из наиболее часто используемых социальных сетей Telegram хуже всех воспринимает любые инициативы, направленные на повышение прозрачности и модерацию политического дискурса.

Социальные сети мало внимания уделяют молдавскому рынку и сотрудничеству с молдавскими государственными институтами. Например, Илан Шор и его партия продолжали покупать рекламу в Facebook, призывая к антиправительственным протестам, после того, как США ввели санкции как против бизнесмена, ставшего политиком, так и против его политической партии в октябре 2022 года. Рекламные объявления были показаны в октябре 2022 года и январе 2023 года и были удалены не из-за того, кто их оплатил, а из-за несоблюдения требований к предоставлению информации, как этого требует Facebook Ad Library. Расходы Илана Шора на вышеупомянутую рекламу составили около 14,000 евро, но эффект был огромным - Facebook Ad Library подтверждает, что объявления были просмотрены миллионы раз до того как их удалили.<sup>78</sup>

YouTube, которым пользуются 30% молдаван, чтобы быть в курсе событий, не дает возможности монетизировать рекламу. Ряд специалистов заявили, что это ограничение можно обойти, купив рекламу в соседних странах, Румынии, Украине или России, что вызывает опасения по поводу прозрачности финансирования в целом и возможности финансирования иностранными организациями.

#### **Рекомендации:**

- ЦИКу следует установить официальные каналы связи между платформами социальных сетей и ЦИКом (6 месяцев).
- Парламенту следует регулировать рекламу в Интернете в период избирательных кампаний, в том числе рекламу в социальных сетях, и установить четкие требования к отчетности для политических партий и конкурентов на выборах (12 месяцев).
- ЦИКу следует разработать методологию мониторинга онлайн-расходов политических партий и конкурентов на выборах и обучить отдел политических финансов и председателей окружных избирательных комиссий мониторингу и оценке этих видов расходов (9 месяцев).

### **4.3. Представление учетной информации в отчетах**

#### **4.3.1. Прозрачность счетов**

Политические партии организуют и ведут бухгалтерский учет в соответствии с Законом о бухгалтерском учете и финансовой отчетности 2017 года, национальными стандартами бухгалтерского учета и приказами министра финансов. Законодательство предусматривает, что доходы и расходы политической партии осуществляются через банковский счет, открытый в лицензированном банке Республики Молдова. Партиям, имеющим право на государственное финансирование, необходимо открыть отдельные счета для получения государственных субсидий. Банк, в котором политическая партия открывает текущий счет или счет, предназначенный для отчислений из государственного бюджета, предоставляет в ЦИК информацию обо всех поступлениях и платежах с этих счетов раз в полгода, а также по запросу Комиссии.

23 февраля 2023 года ЦИК объявила, что 15 политических партий, имеющих право на государственное финансирование, не предоставили обновленную информацию о лидере партии,

<sup>78</sup> Находящемуся под санкциями молдавскому олигарху, близкому к Путину, разрешили размещать рекламу в Facebook с призывами к политической революции, Fortune, 17 февраля 2023 года, <https://fortune.com/2023/02/17/facebook-moldova-sanctioned-oligarch-ilan-shor-putin-kremlin-political-ads/>. Библиотеку рекламных объявлений Илана Шора можно найти по адресу [https://www.facebook.com/ads/library/?active\\_status=all&ad\\_type=all&country=MD&q=Ilan%20Shor&search\\_type=keyword\\_unordered&media\\_type=all](https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=all&country=MD&q=Ilan%20Shor&search_type=keyword_unordered&media_type=all).

казначее и банковском счете, на который могут быть переведены средства. В тех случаях, когда требуемая информация не предоставляется, партии не получают средства государственного финансирования в 2023 году.<sup>79</sup> С другой стороны, партии «Строим Европу дома» и «Наш Бюджак» жаловались на то, что банки отказываются открывать для них счета.

Новое положение ЦИК о финансировании политических партий предусматривает (скорее всего, будет утверждено к дате публикации данного отчета), что «отказ банка предоставить услугу по открытию и обслуживанию банковских счетов политическим партиям, инициативным группам и конкурентам на выборах может быть принят только в качестве исключения и только из разумных соображений, при этом необходимо четко разъяснить причины отказа и убедительные правовые основания для него». Тем не менее, ЦИК проинформировала, что, согласно Национальному банку Молдовы (НБМ), банки не могут быть обязаны открывать счета политическим партиям ввиду положений Закона «О предотвращении отмывания денег и финансирования терроризма и борьбе с ними», в соответствии с действующей нормативно-правовой базой.<sup>80</sup>

Данная проблема указывает на разрыв между положениями о регистрации политических партий и кандидатов, с одной стороны, и правовой базой, на основании которой банки отказывают в своих услугах некоторым потенциальным клиентам, с другой. Открытие банковского счета не может быть предварительным условием доступа политической партии к государственным средствам или регистрации кандидата, поскольку это означало бы, что пределы права на объединение и права быть избранным определяются банками. В то же время следует отдать должное частному банковскому сектору Молдовы за принятие мер по предотвращению отмывания денег и финансированию терроризма и борьбе с ними. Нынешний правовой тупик создает серьезную проблему для управления средствами политических партий и обеспечения их прозрачности.

**Рекомендация:**

- ЦИКу и НБМ следует принять совместное толкование положений, касающихся открытия банковских счетов политическим партиям и конкурентам на выборах, как для защиты свободы объединений, так и для предотвращения политической коррупции и отмывания денег (6 месяцев).

#### **4.3.2. Периодичность, детальность и форма отчетности**

Согласно руководящим принципам БДИПЧ и Венецианской комиссии, «в период между избирательными кампаниями необходимо обязать [политические партии] предоставлять учетную информацию в финансовых отчетах в соответствующий регулирующий орган как минимум раз в год. В отчетах необходимо отразить информацию о поступлениях и объяснить все расходы».<sup>81</sup> В Молдове все политические партии должны представлять полугодовые финансовые отчеты за отчетный период (в июле и январе следующего года), а партии, имеющие право на государственное финансирование, представляют свои годовые отчеты до марта следующего года в ЦИК и Счетную палату. Отчеты представляются через Государственную автоматизированную информационную систему (ГАИС) «Выборы» – автоматизированную систему организации выборов, которая, среди прочего, используется для регистрации избирателей, учета данных и ведения документации органов управления выборами, а также для регистрации кандидатов и наблюдателей. Модуль «Финансовый контроль» позволяет предоставлять отчеты о финансировании политических партий и

<sup>79</sup> См.: ЦИК, пресс-релиз, 23 февраля 2023 г., [https://a.cec.md/ro/15-partide-politice-nu-au-raspuns-solicitarii-cec-de-2781\\_103033.html](https://a.cec.md/ro/15-partide-politice-nu-au-raspuns-solicitarii-cec-de-2781_103033.html).

<sup>80</sup> Закон № 308/2007 и «Положение о требованиях по предотвращению отмывания денег и финансированию терроризма и борьбе с ними» в действующих банках, утвержденное решением Исполнительного комитета Национального банка Молдовы № 200 от 9 августа 2018 года.

<sup>81</sup> Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 265, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).



избирательных кампаний. Более того, партии, получающие государственные субсидии, подают ежемесячные отчеты о расходовании этих средств. Отчеты подписываются казначеем и лидером политической партии, двумя лицами, несущими ответственность за правильность представленных данных, а также за непредставление отчетности.

Помимо обязательств по представлению отчетности, политические партии, доходы или расходы которых превышают 1 млн леев (около 50000 евро) обязаны проводить аудит своих годовых финансов не реже одного раза в три года. Отчет о проверке представляется в ЦИК, а в случае партий, получающих финансирование из государственного бюджета, также в Счетную палату. Из 60 годовых финансовых отчетов, представленных в ЦИК за период 2015-2021 годов, только 6 партий представили в общей сложности 8 аудиторских отчетов.<sup>82</sup>

ГРЕКО рекомендовала «ввести независимый аудит партийных счетов сертифицированными экспертами». Во время интервью НКБК организации гражданского общества выразили обеспокоенность по поводу поверхностной роли проверок, проводимых политическими партиями. В аудиторских отчетах отсутствует четкая методология.

#### **Рекомендации:**

- ЦИКу следует разработать методологию аудита финансовых отчетов политических партий (6 месяцев).
- ЦИКу следует сертифицировать достаточное количество квалифицированных аудиторов в области политических финансов (9 месяцев).
- ЦИКу следует разработать цифровую базу данных таких аудиторов, к которым могут обращаться политические партии (9 месяцев).

Первоначально, когда политические партии представляли свои ежегодные финансовые отчеты в Министерство внутренних дел (МВД), их соблюдение обязательств по представлению отчетности было на очень низком уровне; в 2012 году этот показатель составлял всего 27%.<sup>83</sup> После внесения поправок 2015 года в Закон о политических партиях и Кодекс о выборах, полномочия по обеспечению прозрачности отчетов как политических партий, так и отчетов о финансировании избирательных кампаний были возложены на ЦИК. С тех пор ситуация с соблюдением обязательств по представлению отчетности значительно улучшилась. (см. рис. б).

В соответствии с последними поправками к Закону о политических партиях ЦИК может инициировать exclusion политической партии из Государственного реестра юридических лиц в случае, если партия не представляет годовые финансовые отчеты в течение двух лет подряд.

Обязательства по представлению отчетности включают в себя совокупность доходов и расходов за данный период, а также:

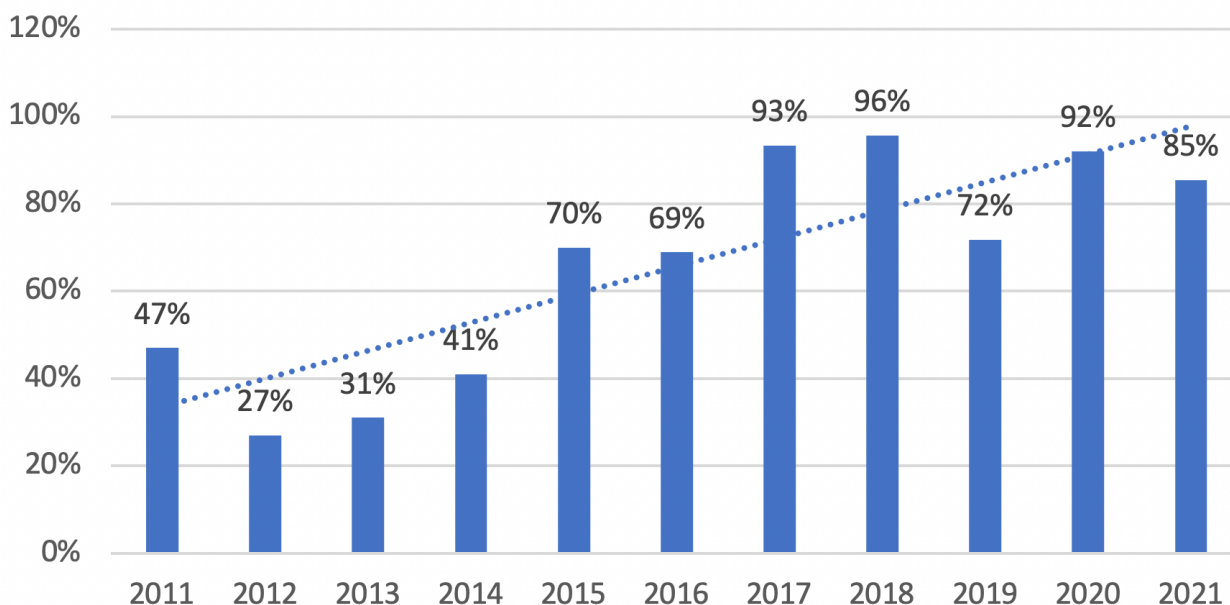
- ведомость уплаты членских взносов,
- два отдельных списка доноров - один для физических, другой для юридических лиц, с указанием их идентификационного номера, места жительства и работы,
- журнал учета пожертвований в натуральной форме (товары, бесплатные услуги, скидки)
- журнал учета партийного имущества и его стоимости.

---

<sup>82</sup> Это: «Наша партия» в 2017 и 2019 годах, ПДС в 2019 и 2020 годах, ДПМ в 2019 году, ЛДПМ в 2019 году, ПСРМ в 2019 году и партия «Шор» в 2019 году.

<sup>83</sup> Promo-LEX, Исследование: Стратегии, практика и инструменты финансирования политических партий в Молдове, 2016, [https://issuu.com/promo-lex/docs/doc\\_1459254551](https://issuu.com/promo-lex/docs/doc_1459254551).

**Рисунок 6: Выполнение политическими партиями обязанностей по предоставлению отчетов, 2011-2021 гг.**



Источник: ЦИК и [Promo-LEX](#)

Начиная с 2023 года, годовые финансовые отчеты должны представляться вместе со всеми ежемесячными банковскими выписками о движении средств на счете в отчетном периоде. По запросу ЦИК в электронном формате представляются копии подтверждающих документов, касающихся полученных доходов и понесенных расходов, т.е. квитанции о полученных пожертвованиях, контракты и счета-фактуры за приобретенные товары и услуги. Более того, для проверки правильности и достоверности представленных данных ЦИК может запросить информацию у экономических агентов и частных юридических лиц; запрашиваемая документация должна быть представлена в течение 14 дней.

В то время как действующие обязательства по отчетности позволяют собирать и представлять общественности информацию в достаточном объеме для того, чтобы соблюсти принцип прозрачности финансового управления в партиях, принятый стиль отчетности разрушает принцип прозрачности. С 2015 по 2019 год политические партии представляли в ЦИК печатные копии отчетов, составленных в электронном виде или вручную, таким образом, документы, которые есть в общем доступе - это сканы отчетов разного цифрового качества. Партии должны представлять свои отчеты через ГАИС «Выборы» - модуль «Финансовый контроль» - и на бумажном носителе. Общедоступные отчеты представлены в формате, который не допускает проведения какого-либо углубленного или сравнительного анализа, что является препятствием для публичного расследования и соблюдения принципа прозрачности.

## V. Финансирование избирательных кампаний

### 5.1. Изменения в избирательной системе Молдовы

Сравнительные политические исследования выявили связь между особенностями избирательной системы и склонностью к коррупции. В избирательной системе с избирательными округами малого размера конкуренты на выборах с большей вероятностью прибегают к коррупционным методам, чтобы завоевать голоса избирателей. Наиболее уязвимыми в этом отношении являются выборы, проводимые по мажоритарной системе, при которой победителю в одномандатном округе необходимо набрать либо простое большинство (первый, кто считается избранным), либо абсолютное большинство (50%+1) голосов избирателей. Кроме того, мажоритарные системы чаще приводят к складыванию отношений типа «покровитель-клиент» между инкубентом (соискателем выборной должности, который занимает ее на момент выборов) и электоратом, что может проявляться в злоупотреблении административными ресурсами выборными лицами для обеспечения интересов определенной части избирателей в обмен на их голоса и/или финансовую поддержку.<sup>84</sup>

С момента обретения страной независимости граждане Молдовы избирали свой Парламент по пропорциональной системе из закрытых списков кандидатов, зарегистрированных политическими партиями; при такой избирательной системе вся страна представляла собой один избирательный округ. Однако в 2017 году Парламент внес изменения в Кодекс о выборах, в соответствии с которыми 50 из 101 депутата должны избираться по неизменной пропорциональной системе, в то время как остальные 51 депутат должны избираться на основе системы «первый, кто считается избранным», при которой места выигрываются в одномандатных округах кандидатом, набравшим наибольшее количество голосов. Венецианская комиссия и БДИПЧ в 2017 году высказали мнение, что изменение избирательной системы «в настоящее время нецелесообразно» из-за серьезных опасений по поводу преобладающего на тот момент политического контекста и потому, что введение мажоритарного компонента может привести к неоправданному влиянию на участников выборов и манипулированию ими со стороны местных бизнесменов с хорошими ресурсами или других субъектов, которые продвигают свои собственные интересы.<sup>85</sup>

Наблюдатели БДИПЧ сообщили, что «политические партии и представители гражданского общества заявляли о масштабных злоупотреблениях государственными ресурсами со стороны ДПМ и, в меньшей степени, ПСРМ» во время кампании, предшествовавшей Парламентским выборам 2019 года. Более того, «МНВ БДИПЧ получила большое количество сообщений о подкупе голосов в форме подарков и товаров, предоставленных кандидатами или связанными с ними благотворительными организациями».<sup>86</sup> Смешанная избирательная система позволила ДПМ и ПСРМ получить 30 и 35 мест соответственно, но демократам и социалистам не удалось сформировать коалицию. Последующие политические события привели в июне 2019 года к переходу власти и бегству лидера ДПМ Владимира Плахотнюка из Молдовы. Изменения в избирательной системе были отменены в августе 2019 года, и досрочные Парламентские выборы 2021 года вновь прошли в соответствии с предыдущей пропорциональной системой.

<sup>84</sup> Johnson J. W., *Electoral Systems and Campaign Finance*, in: Herron E.S., Pekkanen R.J., Shugart M.S. (Ed.) *The Oxford Handbook of the Electoral Systems*, Oxford University Press 2018.

<sup>85</sup> ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по законопроектам о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Молдовы (Избирательная система для выборов в Парламент), CDL-AD(2017)012, Страсбург/Варшава, 20 июня 2017 г., <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/324356>.

<sup>86</sup> Итоговый отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами, Парламентские выборы 24 февраля 2019 года, Варшава, 22 мая 2019 года, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/420452.pdf>.

## **5.2. Источники финансирования**

Согласно Кодексу, конкуренты на выборах имеют широкий спектр доходов за счет собственных средств, накопленных на счетах политической партии к дате начала избирательного периода (членские взносы, пожертвования, пособия, другие доходы, предусмотренные законом), пожертвований и беспроцентных займов от государства.

### **5.2.1. Государственное финансирование**

#### **5.2.1.1. Прямое государственное финансирование**

Государственная поддержка для финансирования избирательных кампаний включает в себя уже обсуждавшиеся государственные субсидии политическим партиям, бесплатное эфирное время, беспроцентные займы и «другие формы, предусмотренные законодательством».<sup>87</sup>

По словам многочисленных собеседников НКБК, политические партии, имеющие право на получение государственных субсидий, пользуются этими средствами в период избирательной кампании, поскольку Кодекс о выборах позволяет политическим партиям, зарегистрировавшим конкурентов на выборах, перечислить субсидии, полученные от государства, на счет 'Избирательного фонда' (статья 57.3).

По мнению представителей СП и Promo-LEX, процедура накопления государственных средств для целей избирательных кампаний является расплывчатой и создает двусмысленности. Частные источники финансирования избирательных кампаний аккумулируются на том же счете «Избирательного фонда», что и государственные средства; более того, политические партии не отражают в отчетах о финансировании избирательных кампаний сумму государственных средств, переведенных в «Избирательный фонд», хотя в своих годовых финансовых отчетах они указывают, сколько было потрачено на кампании и какая часть этих расходов приходится на государственные субсидии.

В соответствии с последними поправками к Кодексу о выборах, статья 51 п. (10), политические партии, имеющие право на получение ассигнований из государственного бюджета, имеют право перечислять в «Избирательный фонд» до 70% полученной государственной субсидии, при условии, что это не приводит к превышению предельного уровня доходов, установленного для соответствующих выборов (статья 51.100)

#### **Рекомендации:**

- ЦИКу следует пересмотреть бланки отчетности политических партий и финансирования избирательных кампаний, чтобы обеспечить взаимосвязь и сопоставимость представленных данных, чтобы данные, представленные в отчетах политических партий, соответствовали данным, представленным в отчетах о финансировании избирательных кампаний политических партий, регистрирующих своих конкурентов на выборах (6 месяцев).
- ЦИКу следует разработать четкие требования к отчетности о доходной части предвыборной кампании, проводя четкое различие между государственными и частными средствами, переводимыми со счетов политических партий на счет «Избирательного фонда» выдвинутого конкурента на выборах(6 месяцев).

В отличие от других организаций, финансируемых государством, политические партии не обязаны возвращать неизрасходованные средства в государственный бюджет в конце года. Воспользовавшись таким отсутствием ограничений, некоторые политические партии тратили мало средств в межвыборный период, чтобы затем активизироваться в избирательный период. Такой подход может сказаться на равных условиях игры и потребует дальнейшего регулирования.

<sup>87</sup> Кодекс о выборах, статья 51. Информацию о финансировании политических партий см. в главе IV Кодекса о выборах.

**Рекомендация:**

- Парламенту следует пересмотреть правовую базу, регулирующую перевод государственных средств политических партий из одного года в другой, чтобы обеспечить равные условия в течение избирательного периода (12 месяцев).

**5.2.1.2. Косвенное государственное финансирование**

Почти в 90% европейских стран государство так или иначе косвенно финансирует избирательные кампании. В Молдове наиболее важной формой поддержки является бесплатный доступ к общественному вещанию и печатным СМИ в ходе кампаний, предшествующих президентским и Парламентским выборам, а также общенациональным референдумам. Общественные компании телерадиовещания предоставляют для предвыборной рекламы одну минуту эфирного времени в день каждому зарегистрированному конкуренту на выборах или участнику референдума. Расходы на такую рекламу покрываются из государственного бюджета (Кодекс о выборах, статья 90.8).

Конкуренты на выборах, такие как политические партии, избирательные блоки и независимые кандидаты, имеют право на получение беспроцентных займов для поддержки всех видов избирательных кампаний, за исключением референдумов. Размер таких займов устанавливается ЦИК. Учитывая предыдущие рекомендации БДИПЧ, в новый Кодекс о выборах была внесена более детальная процедура получения доступа к беспроцентным займам. Фактически, ни один конкурент на выборах еще ни разу не воспользовался этой формой финансирования ввиду ограниченного объема доступных средств (до 50000 леев; ок. 2500 евро) и обременительной процедуры подачи заявления.

**Рекомендация:**

- Парламенту следует рассмотреть вопрос о введении других форм косвенного государственного финансирования конкурентов на выборах, таких как выпуск «информационных материалов» для политических партий, зарегистрированных в качестве конкурентов на выборах, государственное финансирование которых составляет менее 10% от общего задекларированного дохода до периода выборов (12 месяцев).

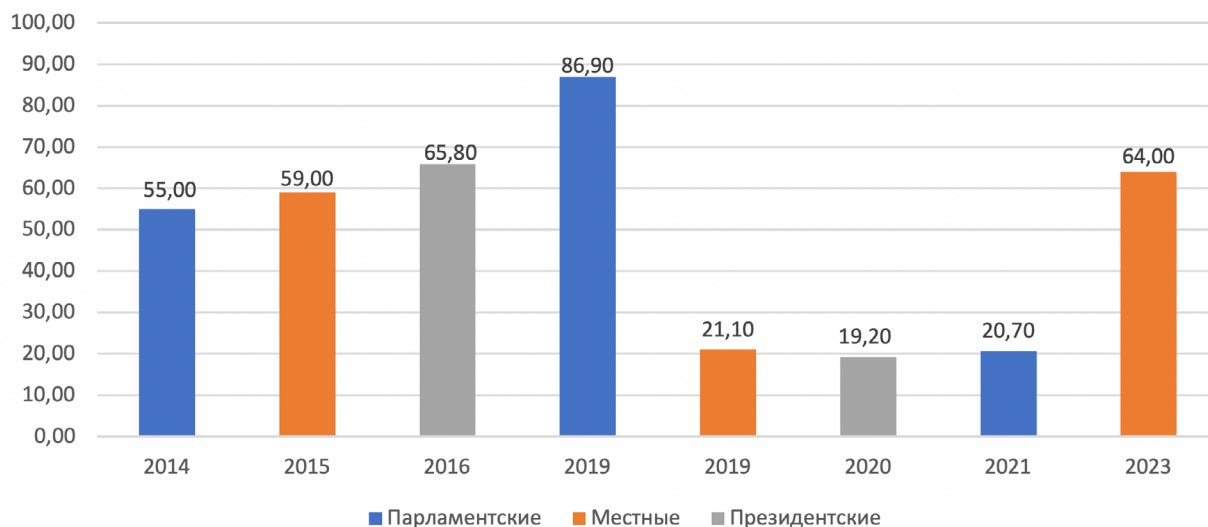
**5.2.2. Частное финансирование**

Комитет министров Совета Европы рекомендует государствам-членам, чтобы «... государства следили за тем, чтобы любая поддержка со стороны государства и/или граждан не препятствовала независимости политических партий...»<sup>88</sup> Хотя частные средства являются важным источником финансирования избирательных кампаний, необходимо принять меры для предотвращения неприемлемого влияния и коррупции. Одним из инструментов является законодательно установленное ограничение на размер перечисления в «Избирательный фонд», так называемый «пороговый эффект». В Молдове такой предельный размер перечисленной суммы установлен на уровне 0.1% от государственных доходов, предусмотренных Законом о государственном бюджете на текущий год.

---

<sup>88</sup> Рекомендация N Rec(2003)4 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

**Рисунок 7: Порог «Электорального фонда» на выборах за 2014-2021 гг. (млн леев)**



Источник: Отчеты о финансировании избирательных кампаний за 2014-2021 годы, представленные в ЦИК

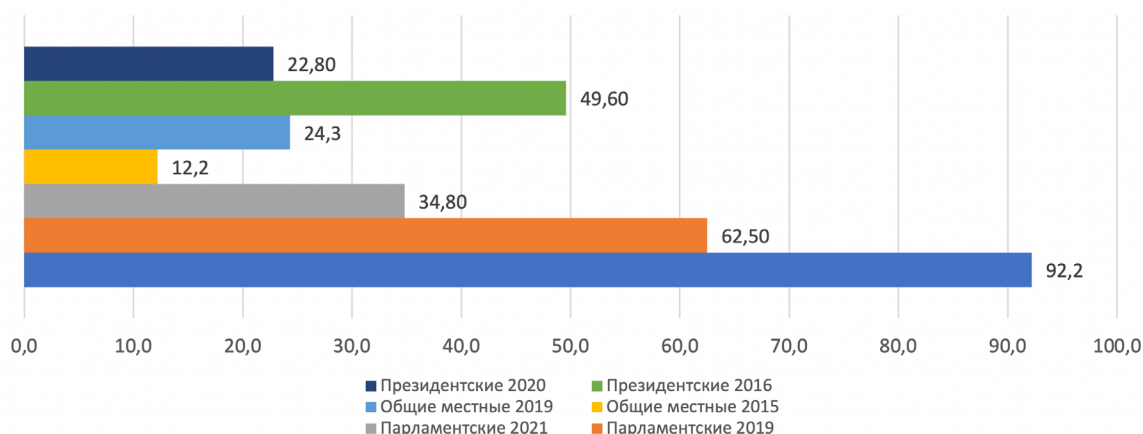
В период 2014-2019 годов верхний предел доходов предвыборной кампании, рассчитанный ЦИК, постепенно повышался по мере применения различных формул для установления верхнего предела.<sup>89</sup> Начиная со всеобщих местных выборов 2019 года, общая предельная сумма, которая может быть перечислена в «Избирательный фонд», составила 0.05% от доходов государственного бюджета за годы, в которые проводились выборы. Средняя общая предельная сумма значительно снизилась - с 86.9 млн леев в среднем до 20.3 млн леев (с около 4.4 млн евро до 1 млн евро) (см. рис. 8) Согласно последним поправкам, верхний предел еще сократился - до 0.1% от прогнозируемых государственных доходов.

Как показывает анализ отчетов о финансировании избирательных кампаний за 2014-2021 годы, доходы от предвыборных кампаний даже самых состоятельных партий всегда были существенно ниже установленной предельной суммы. На Парламентских выборах 2014 года, когда предельная сумма была установлен на уровне 55 миллионов леев (около 2.7 млн евро), о самых высоких доходах сообщили PDLM – 36.9 млн леев и ДПМ - 35 млн леев (около 1.8 млн евро и 1.7 млн евро соответственно). На Парламентских выборах 2019 года самый высокий доход в размере 30.2 млн леев (около 1.5 млн евро) был у ДПМ, что намного ниже предельной суммы, установленной на уровне 86.8 млн леев (около 4.3 миллиона евро). На Парламентских выборах 2021 года, с установленной предельной суммой в 20.7 млн леев, самый высокий доход в размере 13.7 млн леев (около 1 миллиона евро и 690000 евро, соответственно) заявила «Наша Партия».<sup>90</sup>

<sup>89</sup> На протяжении многих лет общая предельная сумма для конкурентов на выборах менялась в зависимости от метода расчета: от фиксированной суммы до формулы, привязанной к проценту от средней заработной платы в год, умноженной на общее число избирателей, до процента от доходов государственного бюджета за год, в который проводятся выборы. В 2023 году прогнозируемый лимит составит 64 миллиона леев (около 3.2 миллиона евро).

<sup>90</sup> ЦИК установила общий предельный размер Избирательного фонда для досрочных Парламентских выборов 2021 года, [https://a.cec.md/ro/cec-a-stabilit-plafonul-mijloacelor-financiare-ce-pot-fi-2781\\_99325.html](https://a.cec.md/ro/cec-a-stabilit-plafonul-mijloacelor-financiare-ce-pot-fi-2781_99325.html).

**Рисунок 8: Общие доходы на выборах, 2014-2021 гг. (млн леев)**



Источник: [Отчеты о финансировании избирательных кампаний](#), представленные в ЦИК

Поскольку выборы проводятся в ограниченные сроки, конкуренты на выборах находятся под давлением и вынуждены искать финансовые средства для своих избирательных кампаний. Участие в политической жизни и гражданская активность в большей степени подкрепляются небольшими частными пожертвованиями, чем государственными субсидиями. В то же время конкуренция за частные пожертвования влечет за собой потенциальные риски коррупции, особенно в связи с крупными частными пожертвованиями (особенно когда о них не сообщается).

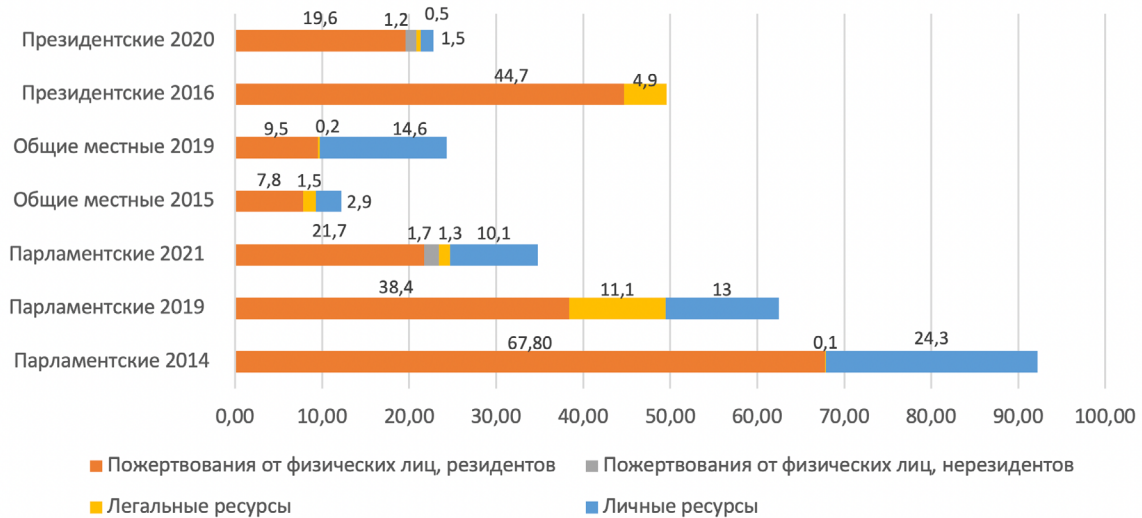
Анализ отчетов о финансировании избирательных кампаний за 2014-2021 годы показывает, что около 63% доходов избирательной кампании поступает от доноров - частных лиц. Вторым по значимости источником дохода в ходе последних семи избирательных кампаний были средства политических партий, перечисленные в «Избирательный фонд».<sup>91</sup> (См. рис. 9).

Последовательное снижение предельного размера доходов избирательных кампаний оказало положительное влияние на сокращение общих заявленных доходов и расходов в ходе избирательных кампаний, что соответствует Совместному заключению Венецианской комиссии и БДИПЧ о том, что важно удерживать абсолютные или относительные суммы на разумном уровне.<sup>92</sup> Однако это правовое положение, если оно не подкреплено строгим надзором, допускает различные злоупотребления, такие как занижение данных о пожертвованиях или жертвование наличных денег и другие операции с целью обхода установленной предельной суммы.

<sup>91</sup> Во время президентских выборов 2021 года кампании финансировались из государственных и частных источников. Партии и блоки получали ежегодное государственное финансирование на основе результатов прошлых выборов и числа избранных женщин и молодежи. Собственные взносы конкурентов на выборах были неограниченны в пределах действующего лимита расходов.

<sup>92</sup> Совместное заключение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по законопроекту Республики Молдова, касающемуся финансирования политических партий и избирательных кампаний, CDL-AD(2013)002, Страсбург, 11 марта 2013 г., стр. 5, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/7/100077.pdf>.

**Рисунок 9: Частные пожертвования по типам доноров на выборах 2014-2021 гг. (млн леев)**



Источник: Отчеты о финансировании избирательных кампаний за 2014-2021 годы, представленные в ЦИК

### 5.2.2.1 Пожертвования от частных лиц

«Пожертвование - сознательное предоставление политической партии преимуществ экономического или иного характера».<sup>93</sup> Следуя рекомендации ГРЕКО «...об установлении предельного размера пожертвований для частных и юридических лиц, ограничении пожертвований в виде наличных средств...» и рекомендации Совета Европы «рассмотреть возможность введения правил, ограничивающих размер пожертвований политическим партиям...», Молдова значительно снизила предельный размер пожертвований на предвыборную кампанию от частных лиц - с 500 среднемесячных зарплат на Парламентских выборах 2014 года до 6 среднемесячных зарплат на Парламентских выборах 2021 года.

В ходе журналистских расследований были составлены профили жертвователей за рассматриваемый период. Например, в 2014 году СМИ отметили, что ДПМ сообщила о 1227 пожертвованиях от частных лиц на общую сумму более 35 миллионов леев (около 1.7 млн евро) в среднем по 28500 леев (около 1425 евро).<sup>94</sup> Кроме того, многие пожертвования поступили от сотрудников государственных учреждений или организаций, возглавляемых кандидатами от ДПМ, в виде одинаковых сумм. Например, в S.A. Termosom примерно 30 человек пожертвовали ровно по 5000 леев (около 250 евро); сотрудники государственного предприятия «Registru» пожертвовали по 10000 леев (около 500 евро) каждый; 12 человек из мэрии района Ниспорень пожертвовали по 5000 леев (около 250 евро).<sup>95</sup> Аналогичным образом, ЛДПМ сообщила только о 318 индивидуальных пожертвованиях, которые составили почти 37 миллионов леев, при среднем пожертвовании в размере 110000 леев или (около 5500 евро); самое крупное пожертвование составило 474000 леев (около 23,700 евро).<sup>96</sup>

<sup>93</sup> Рекомендация N Rec(2003)4 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

<sup>94</sup> Пожертвования варьировались от 5000 леев (около 250 евро) до 960000 леев (прибл. 48000 евро) от Владимира Плахотнюка.

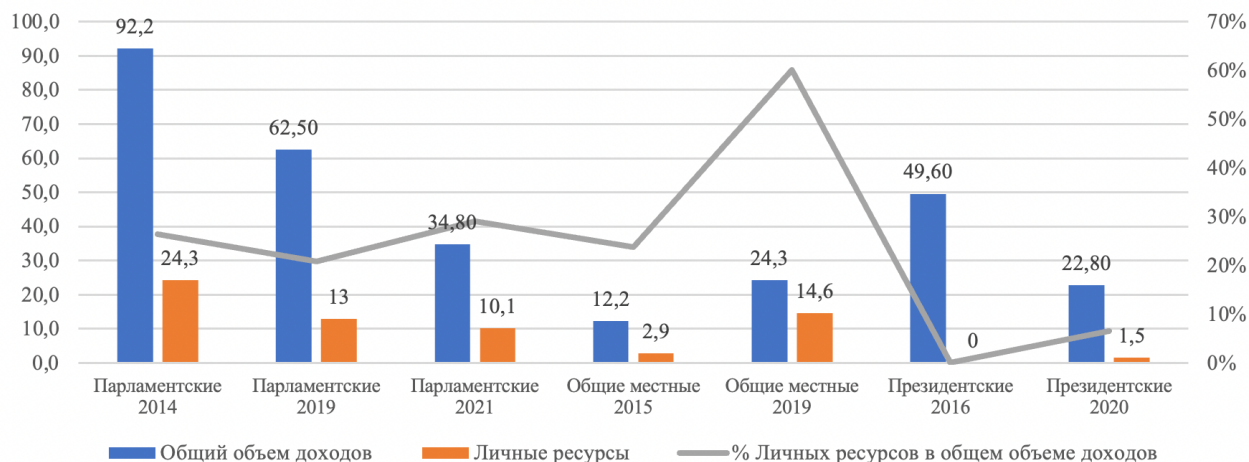
<sup>95</sup> Район - административно-территориальная единица Республики Молдова.

<sup>96</sup> Ziarul de Gardă, «Кто финансирует политические партии в Республике Молдова?». 21 ноября 2014 года, <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/cine-finanteaza-partidele-politice-din-r-moldova/>.



В 2014 году доходы лиц, пожертвовавших конкурентам на выборах менее 100000 леев (около 5000 евро), не подвергались проверке Налоговой инспекцией. Таким образом, конкуренты на выборах, такие как вышеупомянутые ДПМ и ЛДПМ, сообщили о ряде жертвований от частных лиц, не превышающих 99000 леев (около 4950 евро).

**Рисунок 10:** Общие доходы и личные денежные ресурсы на выборах от 2014-2021 гг.



Источник: Отчеты о финансировании избирательных кампаний за 2014-2021 годы, представленные в ЦИК

Чтобы обойти механизм раскрытия информации о донорах, некоторые политические партии сначала накапливали частные пожертвования на партийных счетах, а затем переводили их в «Избирательный фонд» в качестве «собственных средств» после регистрации их в качестве кандидатов. Правила надзора за предвыборной кампанией были менее жесткими в отношении доходов предвыборной кампании, поступающих из «собственных средств» партии. Предположительно, партии также указывали в своих отчетах «фальшивых дарителей»: для этого наличные деньги сначала распределялись между физическими лицами, которые затем жертвовали их политической партии. После этого средства переводились со счета политической партии на счет «Избирательного фонда» кандидата, выдвинутого партией.

Финансовые отчеты политических партий, которые намеревались участвовать в качестве конкурентов на выборах в Парламент 2019 года, представленные ЦИК в начале избирательного периода, демонстрируют, как политические партии якобы использовали партийные счета для накопления пожертвований и членских взносов от юридических и физических лиц наличными, а затем переводили накопленные средства на счет «Избирательного фонда»:

- Партия «Шор» за год до Парламентских выборов 2019 года собрала более 10 миллионов леев (примерно 500000 евро) от юридических лиц, реальным владельцем которых был Илан Шор: Dufremol SRL, Aerofood SRL, Aeroport Catering SRL и DFM SRL<sup>97</sup>. ПСРМ за тот же период 2018-2019 годов, предшествовавший Парламентским выборам 2019 года, сообщила в ЦИК о денежных пожертвованиях от частных лиц на общую сумму 4,6 млн леев (около 230500 евро). ЦИК не проверила подозрительно

<sup>97</sup> Компания Dufremol SRL представляла собой сеть из 12 магазинов беспошлинной торговли и контролировалась семьей Шор (RISE Moldova, 28 июля 2022 г., <https://www.rise.md/articol/duty-free-de-la-sor-la-un-bancher-rus-din-israel/>), она стала одним из первых активов, которые сотрудники правоохранительных органов конфисковали в июне 2019 года, сразу после падения правительства ДПМ. Активы находились под арестом всего шесть месяцев, и как только арест был снят, у этой сети беспошлинной торговли несколько раз несколько раз сменился законный владелец. Государственная компания Aeroport Catering (Jurnal.md, 20 апреля 2016, <https://www.jurnal.md/ro/economic/2016/4/20/compania-de-stat-aeroport-catering-vanduta-la-jumatate-de-pret-a-ajuns-in-mainile-unor-persoane-apropiate-lui-ilan-sor/>) - предприятие, доставлявшее еду в самолеты и владевшее рестораном в аэропорту, было продано государством и перешло в собственность близких союзников Илана Шора.

большой объем пожертвований наличными, поскольку каждая из пожертвованных сумм была ниже предела, который по закону требовал бы проверки налоговыми органами, т.е. ниже 75000 леев (около 3750 евро)

- ДПМ в год Парламентских выборов 2019 года указала в своем ежегодном отчете, что большая часть зарегистрированных пожертвований, полученных партией в 2018 году, была сделана наличными.<sup>98</sup> Судя по отчету, 2395 доноров пожертвовали 19.5 млн леев (около 980000 евро), причем 81% пожертвований были сделаны наличными. Далее ДПМ перевела свои «собственные средства» в «Избирательный фонд».<sup>99</sup>

Кодекс о выборах с новыми поправками устанавливает значительно более низкие пределы пожертвований (статьи 54.5 и 57.4) для партий и избирательных кампаний, направленные на то, чтобы избежать зависимости конкурентов на выборах от состоятельных людей и предотвратить покупку политических привилегий за счет пожертвований на предвыборную кампанию. Тем не менее, последовательное сокращение предельного размера пожертвований может поставить под угрозу способность конкурентов на выборах и политических партий привлекать средства от граждан и свободу граждан делать пожертвования как форму гражданской активности и демократического участия.<sup>100</sup>

Как и в случае с пожертвованиями политическим партиям, очевидно также сокращение пожертвований на предвыборные кампании от физических лиц (см. рис. 9). Такая тенденция вызывает беспокойство, и на нее необходимо обратить внимание, не ставя под сомнение общий курс последних реформ к повышению прозрачности политического финансирования.

Во время кампании по досрочным Парламентским выборам 2021 года ЦИК представила Национальной налоговой службе список всех жертвователей, чтобы проверить, декларировали ли они доходы за последние три года (2018-2020). В результате было установлено, что 354 индивидуальных пожертвования поступили от лиц, которые либо не декларировали никаких доходов, либо имели в период 2018-2020 годов задекларированный доход ниже суммы пожертвования. ЦИК признала, что на тот момент у нее не было достаточных инструментов для проведения углубленной проверки источников дохода по всем 354 случаям, и к соответствующим жертвователям не было применено никаких санкций.

В то же время несколько собеседников НКБК считают, что снижение предельного размера частных пожертвований идет в ущерб сбору средств политическими партиями, так как в Молдове политическая культура сбора реальных малых пожертвований в пользу партий и конкурентов на выборах все еще находится на очень низком уровне. Таким образом, партии со скромными результатами на предыдущих выборах, а также новые партии чувствуют себя в невыгодном положении по сравнению с партиями, представленными в Парламенте или на местном уровне, поскольку последние пользуются прямой государственной финансовой поддержкой. Крупные партии, получающие значительные суммы из государственного бюджета, признались, что благодаря государственному финансированию, у них больше нет насущной необходимости искать жертвователей для предвыборной кампании. В других странах были продуманы новые возможности для частных пожертвований для политических партий.

---

<sup>98</sup> В то время было достаточно простого заявления о денежном пожертвовании от частного лица, даже если де-факто никакого взноса сделано не было. RISE Moldova, 26 декабря 2018 года, <https://www.rise.md/articol/video-numaratoarea/>.

<sup>99</sup> ДПМ, Годовой финансовый отчет, 2018, [https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Partidul\\_Democrat\\_din\\_Moldova\(5\).pdf](https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Partidul_Democrat_din_Moldova(5).pdf).

<sup>100</sup> Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ, Совместное заключение по проекту Кодекса о выборах, CDL-AD(2022)025, Страсбург/Варшава, 20 октября 2022 г., <https://shorturl.at/rsvDH>.

### Рекомендация:

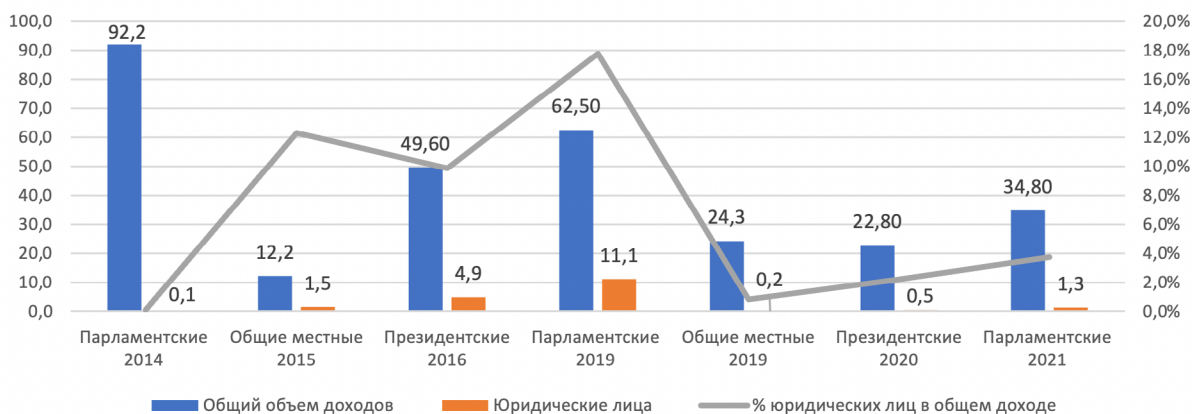
- Парламенту следует изучить и рассмотреть возможность введения других видов пожертвований (например, направление 1% от суммы годовой налоговой декларации в пользу политической партии по выбору налогоплательщика) (12 месяцев).

Следуя рекомендациям БДИПЧ «...в целях устранения запрета на пожертвования из доходов, полученных за границей...», власти внесли поправки в Кодекс о выборах, позволяющие гражданам Республики Молдова, проживающим за рубежом, делать пожертвования в пользу избирательных кампаний и политических партий.<sup>101</sup> Впервые эта возможность была впервые применена на президентских выборах 2020 года, а затем на досрочных Парламентских выборах 2021 года. На президентских выборах 2020 года до 22% доходов кампании кандидата, ныне президента Майи Санду, поступало из этого источника финансирования; для всех остальных конкурентов на выборах пожертвования от граждан Молдовы, проживающих за рубежом, составили в совокупности 4%.

### 5.2.2.2. Пожертвования от юридических лиц

В Молдове юридическим лицам разрешено делать пожертвования партиям и избирательным кампаниям. Однако, судя по отчетам, объем пожертвований от юридических лиц конкурентам на выборах сокращается, главным образом из-за снижения предельного размера таких пожертвований, ужесточения правил отчетности и усиления надзора, а также введения государственных субсидий для партий и кампаний (см. рисунок 11).

Рисунок 11: Юридические лица в общих доходах на выборах от 2014 – 2021 гг.



Источник: Подготовлено на основе отчетов о финансировании избирательных кампаний, представленных в ЦИК.

Молдова перешла от предельных размеров пожертвований юридических лиц, установленных на уровне до 1000 среднемесячных зарплат, или 4.2 млн леев (около 211000 евро в 2013) году до 12 среднемесячных зарплат, или 94374 леев (прибл. 4770 евро) на данный момент.<sup>102</sup> На досрочных Парламентских выборах 2021 года восемь конкурентов на выборах воспользовались пожертвованиями юридических лиц, которые официально не превышали установленный Кодексом порог.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> БДИПЧ, Заключительный отчет Миссии по наблюдению за выборами, Парламентские выборы 24 февраля 2019 года, Варшава, 22 мая 2019 года, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/420452.pdf>.

<sup>102</sup> Среднемесячная заработная плата в 2013 году составила 4225 леев (около 212 евро). Согласно пункту 2 статьи 54(4) Кодекса о выборах, совокупная сумма пожертвований, которую юридические лица могут вносить на счет с отметкой «Избирательный фонд», устанавливается в размере до 12 среднемесячных заработных плат и перечисляется только путем банковского перевода и с приложением письменного заявления об отсутствии каких-либо запретительных условий, предусмотренных в статье 54(5) лит. d), f) и (g) Кодекса о выборах, и справки от Государственной налоговой службы об отсутствии задолженности перед государственным бюджетом.

<sup>103</sup> Пункт (2) лит. e) статьи 41 Кодекса о выборах.

В прошлом пожертвования от юридических лиц часто были связаны с откатами. Например, стало известно, что бывший президент Молдовы Игорь Додон был связан с тайной офшорной корпорацией, связанной с Россией, которая, по всей видимости, перенаправила в ПСРМ по меньшей мере 30 миллионов леев (около 1.5 миллионов евро) за период с 2013 по 2016 год.<sup>104</sup> Ведется уголовное расследование (см.: «Багамское дело»).

Как показывает анализ европейского законодательства, в 18 из 44 стран (т.е. 40,9%) было принято решение запретить пожертвования политическим партиям от юридических лиц.<sup>105</sup> Некоторые собеседники НКБК возражали против идеи запрета пожертвований от компаний, утверждая, что существование «богатых партий» само по себе не является проблемой для партийной демократии или страны. Напротив, они утверждали, что такие взносы воспитывают предпринимательское мышление и, следовательно, повышают эффективность государственных институтов, в которых служат члены этих партий. Строгая нормативная база ограничивает демократические свободы и политическую конкуренцию. Таким образом, состоятельным лицам следует позволить открывать собственные политические проекты на благо местного населения и страны при условии, что это не приведет к фаворитизму со стороны государства в отношении отдельных видов экономической деятельности и распространению системной коррупции.

В соответствии с рекомендацией Совета Европы о том, что «государства, регулирующие пожертвования политическим партиям, должны предусмотреть конкретные правила, позволяющие избежать конфликта интересов и обеспечить независимость политических партий от ненадлежащего влияния», действующий Кодекс о выборах (статья 54.5) прямо запрещает любые формы финансирования избирательных кампаний:

- юридическим лицам, которые в течение трех лет, предшествующих началу избирательного периода, осуществляли государственные закупки;
- некоммерческим организациям, профсоюзам, объединениям или фондам, благотворительным или религиозным организациям;
- государственным органам, финансируемым из национального государственного бюджета;
- иностранным юридическим лицам, в том числе с иностранным или смешанным капиталом;
- другим государствам или международным организациям, включая международные политические организации.<sup>106</sup>

Чтобы обеспечить соблюдение партиями и кандидатами вышеупомянутых положений на досрочных Парламентских выборах 2021 года, ЦИК сотрудничала с Агентством по государственным закупкам. В рамках осуществления совместного надзора было установлено, что семь пожертвований были сделаны юридическими лицами, у которых были контракты на государственные закупки за последние три года. ЦИК вынесла предупреждение конкурентам на выборах, и шесть пожертвований были возвращены юридическим лицам и одно пожертвование было перечислено в государственный бюджет.<sup>107</sup>

Как отметил один из собеседников НКБК, положение о запрете пожертвований от юридических лиц, имевших государственные заказы в течение последних трех лет, является ненужным и трудновыполнимым требованием. Основным аргументом было то, что

<sup>104</sup> RISE Moldova, «Связанный с Россией офшор помогает финансировать кампанию социалистов», 28 сентября 2016 г., <https://www.rise.md/english/russian-linked-offshore-helps-fund-socialist-campaigns/>.

<sup>105</sup> Международный институт содействия демократии и выборам IDEA, база данных по политическим финансам, <https://www.idea.int/data-tools/question-countries-view/529/Europe/cnt>.

<sup>106</sup> См. Рекомендацию 2003(4) Комитета министров Совета Европы об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний, статья 3, <https://rm.coe.int/16806ccc1f1>.

<sup>107</sup> ЦИК, *Отчет о политических финансах*, 2021 год, стр. 70, [a.cec.md/storage/ckfinder/files/Parlamentare\\_Anticipate\\_11.07.2021/Declaratii\\_avere/C2\\_RAPORT\\_fin\\_PP\\_01\\_06\\_22.pdf](https://www.cec.md/storage/ckfinder/files/Parlamentare_Anticipate_11.07.2021/Declaratii_avere/C2_RAPORT_fin_PP_01_06_22.pdf) и решение ЦИК no. 5160 от 14 июля 2021, [a.cec.md/ro/cu-privire-la-rapoartele-privind-veniturile-si-cheltuielile-concurentilor-electo-2751\\_99902.html](https://www.cec.md/ro/cu-privire-la-rapoartele-privind-veniturile-si-cheltuielile-concurentilor-electo-2751_99902.html).

крупные частные компании, как правило, имеют государственные контракты, но они хотели бы финансово поддержать некоторых кандидатов. Как подчеркнул этот собеседник, на практике богатые люди могут осуществлять свои финансовые интересы через различных юридических лиц, и таким образом скрывать первоначальный источник финансирования.<sup>108</sup>

**Рекомендация:**

- ЦИКУ следует усилить механизмы контроля за компаниями, получившими государственные заказы после выборов, чтобы избежать конфликта интересов и обеспечить независимость политических партий от неправомерного влияния (9 месяцев).

**5.2.2.3. Пожертвования в натуральной форме**

Кодекс о выборах допускает пожертвования конкурентам на выборах в натуральной форме в виде имущества, товаров, комплектующих, объектов или услуг, предлагаемых бесплатно или на более выгодных условиях, чем их коммерческая или рыночная стоимость. Де-факто это означает, что существует ограничение на профессиональные услуги, которые могут предоставляться политическим партиям или кандидатам. Такие пожертвования должны быть отражены в отчетах о предвыборной кампании по их рыночной стоимости и не должны превышать установленного законом предельного размера пожертвований (до 6 средних зарплат в год для частных лиц и 12 для юридических лиц).

Как показал анализ пожертвований в натуре, указанных в отчетах за президентские выборы 2020 года, кандидаты получали пожертвования в натуре не только от юридических и физических лиц, но и от политических партий, которые их выдвинули. Партии перечислили пожертвования в натуре, учтенные на их постоянных счетах, на счет «Избирательных фондов» в части «собственных средств».

**Таблица 3: Пожертвования в натуральной форме от политических партий кандидатам на президентских выборах 2020 года**

Кандидат	Размер пожертвований в натуральной форме, полученных от политических партий MDL	Политическая партия	Общая сумма пожертвований в натуральной форме, полученных на президентских выборах, в леях
Ренато Усатый	30015.47	НП	275437.47
Андрей Нэстасе	8000.00	ППДП	31600.00
Тудор Делиу	49927.50	ЛДПМ	63839.91
Майя Санду	997057.02	PAS	1083125.55
Игорь Додон	2000.00	ПСРМ	17000.00
Виолетта Иванова	93900.00	Партия «Шор»	1289895.00

Источник: Отчет ЦИК о финансировании партий и избирательных кампаний за 2020 год

Большинство кандидатов указали аренду транспортных услуг как пожертвования в натуре. Финансовый отчет PAS, представленный в ЦИК перед президентскими выборами 2020 года, содержал 153 контракта на аренду транспортных средств, которые были указаны как пожертвования в натуре. ЛДПМ указала в отчете 14 контрактов, каждый на одинаковую сумму в 34999 леев (около 1750 евро) за услуги на более выгодных условиях, чем рыночные.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Совет Европы, Рекомендация Комитета министров 2003(4), см. выше. Статья 3, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

<sup>109</sup> В то время не было четких правил о пожертвованиях от политических партий кандидатам на президентских выборах, поэтому ЦИК сочла такой случай юридическим тупиком и воздержалась от предоставления юридических разъяснений. ЦИК обратилась к Парламенту с просьбой вмешаться и дать свое толкование

В 2022 году, во время дополнительных местных выборов, организованных в 10 округах Молдовы, частные банки отказались открывать счета «Избирательного фонда» для Партии «Шор», по словам ее руководства.<sup>110</sup> В целях осуществления основных избирательных прав, исходя из лучших намерений, ЦИК разрешила финансирование избирательной кампании партии за счет пожертвований в натуре при условии правильного проведения финансовых операций и отражения доходов и расходов по среднерыночным ценам. Тем не менее, проведя тщательную проверку отчетов о финансировании предвыборной кампании, ЦИК пришла к выводу, что кандидат от Партии «Шор» злоупотребил этими привилегиями, скрыв реальную стоимость рекламных материалов, пытаясь ввести в заблуждение надзорный орган. В результате конкурент на выборах был исключен из предвыборной гонки.

### **5.3. Присутствие в СМИ как актив**

Присутствие в средствах массовой информации само по себе является преимуществом как для политических партий, так и для конкурентов на выборах. Следовательно, такие проблемы, как отсутствие равных условий в доступе к средствам массовой информации во время предвыборной кампании и отсутствие прозрачности в рекламе в СМИ или в вопросе о правах собственности на СМИ напрямую связаны с политической коррупцией. Предвзятое освещение событий в СМИ искажает информацию и может манипулировать общественным мнением. Более того, средства массовой информации с неясными сведениями о владельцах скрывают финансовые и политические интересы своих владельцев и жертвователей, а также могут представлять собой риск сговора СМИ с иностранными субъектами.

Неприемлемые практики в отношении прав собственности на средства массовой информации могут ограничивать свободу выражения. Во избежание обвинений в том, что СМИ действуют как рычаг власти и средство пропаганды, государство должно обеспечить равный доступ всем конкурентам на выборах к частным и государственным СМИ с широким разнообразием форм собственности, для чего необходимы строгие антимонопольные законы.

#### **5.3.1. Бесплатное эфирное время и доступ к публичным дебатам**

Предвзятое распределение бесплатного эфирного времени СМИ может подорвать усилия страны по борьбе с коррупцией. Будучи одним из основных источников информации в ходе избирательных кампаний, предоставляемых конкурентам на выборах, бесплатное эфирное время дает общественности главную возможность проконтролировать действия тех, кто находится у власти, и играет особенно важную роль в определении выбора избирателей. Освещение выборов в средствах массовой информации, предвыборные дебаты и эфирное время для кандидатов должны быть четко регламентированы.

В Молдове средства массовой информации (за исключением тех, которые финансируются политическими партиями) могут отражать все аспекты избирательной кампании и предоставлять конкурентам на выборах эфирное время или площадь для предвыборной рекламы, на равных и недискриминационных условиях.<sup>111</sup> Государство предлагает всем зарегистрированным кандидатам одну минуту бесплатного эфирного времени на всех общественных вещательных каналах.

Национальные средства массовой информации, частные и государственные, зарегистрированные Координационным советом по телерадиовещанию (КСТР) [прим. с

---

этому и будущим подобным случаям.

<sup>110</sup> Решение ЦИК № 549 от 7 июня 2022 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurrentilor-e-2751\\_101981.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurrentilor-e-2751_101981.html).

<sup>111</sup> В соответствии со статьей 89 Кодекса о выборах, «Общими принципами освещения выборов в средствах массовой информации», Постановлением ЦИК № 405 от 4 мая 2022 года, [/www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=130981&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130981&lang=ro) и международными конвенциями, участницей которых является Республика Молдова.

2019-го Совет по телевидению и радио (СТР)] как органом по надзору за СМИ, обязаны предоставить бесплатные 5 минут эфирного времени на телевидении и 10 минут эфирного времени на радио каждому зарегистрированному конкуренту на выборах.<sup>112</sup> Более того, чтобы соблюсти принцип равных возможностей, все поставщики медиа-услуг предлагают каждому конкуренту на выборах максимум 2 минуты в день для платной предвыборной рекламы. Тариф за предвыборную рекламу не может превышать тариф за коммерческую рекламу, действовавший в течение 6 месяцев до Дня выборов.

Хотя общепризнано, что партии и кандидаты должны иметь прямой доступ к общественным вещательным средствам массовой информации, некоторые собеседники НКБК выразили обеспокоенность по поводу неравноправного положения небольших непарламентских политических партий и их кандидатов в этом отношении, указав на некий перекося в пользу партий власти.

В соответствии с рекомендацией БДИПЧ, недавно введенные положения Кодекса о выборах (статья 90) предусматривают, среди прочего, более эффективное ведение предвыборных дебатов и оптимизируют редакционную политику, которую поставщики медиа-услуг должны представить в СТР. Правовые положения охватывают избирательную кампанию, а также процедуры мониторинга, отчетности и представления информации о ходе избирательной кампании Совету по телевидению и радио.

### **5.3.2. Прозрачность рекламы избирательной кампании**

Средства массовой информации обязаны соблюдать принципы справедливости, сбалансированности и беспристрастности при освещении выборов. В целях прозрачности и раскрытия информации каждая печатная или транслируемая по телевидению политическая реклама должна содержать информацию о том, какая политическая партия, блок или кандидат за нее заплатили.

В Молдове действуют многочисленные вещательные и онлайн-СМИ, которые делят между собой ограниченный рекламный рынок. Средства массовой информации должны предоставлять эфирное время или площадь для предвыборной рекламы на равных и недискриминационных условиях всем зарегистрированным конкурентам на выборах, без каких-либо предпочтений, основанных на социальном статусе или должности.

#### **Доминирование ДПМ на медиарынке**

В 2018 году четыре вещательные компании (Pro TV, TV8, RTR-Moldova и Jurnal TV) подали жалобу в Совет по конкуренции в отношении двух рекламных домов: Casa Media, связанного с бывшим лидером ДПМ Владимиром Плахотнюком, и Exclusiv Sales House, связанного с ПСРМ. Вещатели заявили о сговоре и антиконкурентной практике. Оба рекламных дома были обвинены в предоставлении скидки клиентам, размещавшим рекламу исключительно через них: 80%-ной скидки для Media House и 20%-ной для Exclusiv Sales House. Рекламные дома опровергли эти обвинения. Согласно отчету Совета по конкуренции, Casa Media продавала рекламу телеканалам Prime, Canal 2, Canal 3, Publika TV, N4, Ren Moldova, STS Moldova, Семья Домашний, Noroc TV, Vocea Basarabiei, все они связаны с бывшим лидером ДПМ Владимиром Плахотнюком, а Exclusiv Sales House – Accent TV, NTV-Moldova и Exclusive TV, связанным с ПСРМ.

Была исследована период с 2017 по первую половину 2019 года, когда телевизионные станции, связанные с ДПМ, занимали доминирующее положение на рынке медийной рекламы, судя по выводам Совета по конкуренции.

В интервью НКБК председатель СТР заявил, что одним из приоритетов для СТР, назначенного в 2021 году, было внесение поправок в Кодекс об аудиовизуальных

<sup>112</sup> Это эфирное время должно быть полностью предоставлено в течение первых 15 дней после начала избирательной кампании и не может быть использовано для трансляции предвыборной рекламы.

медиауслугах и уточнение давно принятых принципов прозрачности в отношении бенефициарного владельца, т.е. того физического лица, которое прямо или косвенно, через аффилированных лиц, контролирует поставщика или распространителя медиауслуг.

Кроме того, новый закон о рекламе призван повысить прозрачность политической рекламы и предвыборных кампаний и направлен на политические партии, конкурентов на выборах и поставщиков услуг. Более того, несмотря на значительное количество нерегулируемых онлайн-кампаний и рекламы на интернет-платформах и в социальных сетях, законодательство регулирует избирательные кампании и политическую рекламу в онлайн-среде лишь в какой-то степени. Положения остаются расплывчатыми, и им не хватает ясности в отношении надзора и санкций в случае нарушений. Положительно то, что некоторые компании, работающие в социальных сетях, добровольно ввели меры по повышению прозрачности для избирателей, отмечая платную политическую рекламу и предоставляя избирателям информацию о том, кто за нее платит.

По словам представителя ЦИК, в настоящее время разрабатывается «Положение о средствах политического, электорального и общественно-значимого вещания». Оно должно регулировать предвыборную рекламу в прессе и Интернете, на телевидении и радио, в уличных СМИ, по почте и телефону, а также в отношении печатных и агитационных материалов. Кроме того, закон регулирует трансляцию сообщений, представляющих общественный интерес, в период выборов.

### **5.3.3. Роль предвзятости СМИ в избирательных кампаниях**

#### **5.3.3.1. Мониторинг СМИ**

Демократические выборы во многом зависят от способности и желания средств массовой информации в период проведения избирательных кампаний работать беспристрастно и профессионально. Неспособность СМИ предоставлять беспристрастную информацию об избирательных кампаниях и конкурентах на выборах по-прежнему является одним из наиболее частых недостатков, возникающих во время выборов. Европейская конвенция о правах человека подчеркивает тесную взаимосвязь между правом на свободные выборы и свободой выражения.<sup>113</sup>

Роль СТР как органа по надзору за вещательными СМИ является важным шагом в реализации положений Кодекса о выборах и содействии свободному, равному и справедливому доступу к вещательным СМИ. Его функция мониторинга СМИ позволяет следить за работой средств массовой информации в течение всей предвыборной кампании, и это несмотря на то, что его технические и кадровые возможности для выполнения этой задачи были улучшены совсем недавно. Председатель СТР сообщил НКБК о том, что СТР наращивает свои компетенции мониторинга по французской модели. В мае 2023 года<sup>114</sup> было принято положение о мониторинге на предмет разжигания ненависти. Члены СТР должны пройти обучение единому подходу к мониторингу СМИ в преддверии местных выборов 2023 года.

<sup>113</sup> Европейский суд по правам человека в ряде дел пришел к выводу, что эти права, в частности свобода политических дебатов, в совокупности составляют основу любой демократической системы. Например, в деле «Орловская Искра против России» (42911/08, [https://hudoc.echr.coe.int/eng\\_{%22ap-pno%22:\[%2242911/08%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng_{%22ap-pno%22:[%2242911/08%22]})) ЕСПЧ заявил, что «печатные СМИ должны подчиняться строгим требованиям беспристрастности, нейтралитета и равенства обращения в период выборов», тогда как в деле *Хайдер против Австрии* (25060/94, [https://hudoc.echr.coe.int/eng\\_{%22itemid%22:\[%22001-2361%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng_{%22itemid%22:[%22001-2361%22]})), он напомнил, что «свобода политических дебатов лежит в самой основе концепции демократического общества, которая красной нитью проходит через всю Конвенцию. Соответственно, границы допустимой критики шире в отношении политика, выступающего в своем публичном качестве, чем в отношении частного лица». Эти два права взаимосвязаны и усиливают друг друга: например, свобода выражения является одним из «условий», необходимых для «обеспечения свободного волеизъявления народа при выборе законодательного органа». По этой причине в предвыборный период особенно важно обеспечить свободное распространение мнений и информации любого рода.

<sup>114</sup> Методология мониторинга разжигания ненависти, принята СТР 26 мая 2023 года, <https://consiliuaudiovizual.md/news/ca-a-aprobat-metodologia-de-monitorizare-a-discursului-de-ura/>



Методология, применимая к мониторингу СМИ в ходе избирательных кампаний, также будет использоваться для мониторинга средств массовой информации по другим важным вопросам, таким как разжигание ненависти, плюрализм мнений и свобода слова.

За освещением выборов в Молдове также следили Ассоциация независимой прессы (АНП) и Центр независимой журналистики (ЦНЖ) под эгидой Гражданской коалиции за свободные и справедливые выборы. ЦНЖ и АНП следят за проблемами предвзятости СМИ и прозрачности прав собственности на СМИ в контексте выборов. АНП также занимается гражданским воспитанием и проводит просветительскую кампанию «StopFals» о том, как определить пропаганду, манипуляции и фейковые новости, в том числе во время избирательных кампаний, и как защитить себя от них.<sup>115</sup>

### 5.3.3.2. Права собственности на СМИ

Ряд собеседников НКБК подняли вопрос о прозрачности прав собственности на средства массовой информации. Во время избирательных кампаний 2014-2019 годов из-за предвзятости основных СМИ ввиду их политической ангажированности серьезно пострадали принципы реализации политического плюрализма в СМИ, и в то же время КСТР не сумел обеспечить надлежащее соблюдение положений о беспристрастном освещении во время предвыборной кампании. Правовые положения не препятствовали концентрации прав собственности на средства массовой информации, и частные СМИ оставались финансово и редакционно зависимыми от связанного с ними бизнеса и политических групп. Freedom House сочла концентрацию средств массовой информации проблемой.<sup>116</sup> Даже в настоящее время трудно определить реального владельца некоторых СМИ, хотя с 2017 года телеканалы были обязаны декларировать своего бенефициарного владельца. В некоторых случаях для обхода положений законодательства используются аффилированные лица или посредники.

#### **Дело о связях ПСРМ со СМИ Российской Федерации**

Депутат ПСРМ Корнелиу Фуркулица является единственным политиком, официально зарегистрированным в качестве бенефициарного владельца двух телеканалов - NTV Moldova и Exclusiv TV. Компанией ООО Exclusiv Media, обладающей лицензией на обе телевизионные станции, управляла супруга г-на Фуркулица - Людмила Фуркулица. Компания ООО Exclusiv Media также владеет русскоязычным периодическим изданием «Аргументы и факты в Молдове». Журналисты-расследователи выяснили, что эта же компания была замешана в так называемом «багамском деле», когда гражданин России косвенным путем направлял средства на президентскую кампанию лидера ПСРМ Игоря Додона в 2016 году.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> По словам журналистов StopFals, во время Парламентских выборов 2021 года, когда конкурировали две политические силы, на правом фланге - PAS, а на левом - партии ПСРМ и Шор, имели место две масштабные кампании с массовым использованием фейковой информации, которая повлияла на общественное мнение.

<sup>116</sup> Всемирный индекс свободы прессы. В 2018 году Молдова занимала 81-ю позицию, а в 2022 году - 40-ю, <https://rsf.org/en/index?year=2018>.

<sup>117</sup> Расследование RISE выявило спонсорскую помощь в размере 1,5 млн евро, которую Exclusiv Media получила от базирующейся на Багамах компании, контролируемой российским бизнесменом. Позже эти деньги были направлены на финансирование президентской избирательной кампании лидера ПСРМ Игоря Додона в 2016 году. RISE, 28 сентября 2016 года, <https://www.rise.md/english/russian-linked-offshore-helps-fund-socialist-campaigns/>.

Телеканалы Primul în Moldova и Accent TV сменили владельцев во время Парламентских выборов 2021 года. Они больше не принадлежат сыну бывшего генерального прокурора России Игоря Чайки, деловому партнеру брата бывшего президента Игоря Додона, Александра Додона. Сейчас оба канала принадлежат компании ООО Telesistem TV, которая, в свою очередь, основана российской компанией «Медиа Invest Servis».<sup>118</sup>

- RTR Moldova принадлежит компании ООО «TV-Comunicatii Grup». Она на 50% принадлежит неправительственной организации из России. В свою очередь, эта неправительственная организация была основана крупнейшими российскими государственными банками - Сбербанком, Внешэкономбанком и Всероссийской государственной телерадиокомпанией (ВГТРК).<sup>119</sup>
- Две телевизионные станции PRIME и Publika официально принадлежат Владимиру Плахотнюку через компанию General Media Group Corp. Последняя имеет общий юридический адрес с двумя другими телеканалами - Canal 2 и Canal 3, которые транслируют тот же контент и принадлежат компании GMG Production, также связанной с Плахотнюком.
- Две телекомпании, близкие к партии «Шор» - TV6 и Orhei TV - принадлежат компании ООО «Медиа ресурс», которой управляет Думитру Китороегэ. Эта компания, в свою очередь, основана другой компанией, связанной с лицами, имеющими отношение к «краже миллиарда».<sup>120</sup>

Отсутствие прозрачности в сфере прав собственности на средства массовой информации может привести к чрезмерной концентрации СМИ и преимущественному продвижению экономических и личных интересов владельцев, что тем самым усугубит коррупционную уязвимость. По предложению СТР были приняты новые положения о прозрачности в сфере прав собственности на средства массовой информации, которые должны предотвращать/устранять такие связанные со СМИ риски, как внешнее вмешательство, которое может нарушить аудиовизуальное поле и повлиять на государственную безопасность.<sup>121</sup> В декабре 2022 года СТР приостановил действие лицензий семи телеканалов, в том числе связанных с ПСРМ и партией «Шор», сославшись на регулярные нарушения положений законодательства, несмотря на многочисленные санкции и предупреждения.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> В настоящее время бенефициарными владельцами компании являются два гражданина Российской Федерации - Самвел Григорян и Наталья Ермилова из Санкт-Петербурга, которые приобрели компанию «Медиа Инвест Сервис» через другую компанию «Объединенные Ресурсы» во время досрочных Парламентских выборов 2021 года.

<sup>119</sup> После вторжения России в Украину Сбербанк подвергся санкциям со стороны Соединенных Штатов, Канады, Соединенного Королевства и Европейского союза в рамках седьмого пакета санкций, введенных в июле 2022 года. Хозяева телевидения: Что (не изменилось) за три года после того, как Плахотнюк и Шор покинули Республику Молдова, Ziarul de Gardă, 12 мая 2022 года, <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-stapanii-televiziunilor-ce-nu-s-a-schibat-la-trei-ani-dupa-ce-plahotniuc-si-sor-au-plecat-din-r-moldova/>.

<sup>120</sup> В 2014 году была раскрыта так называемая «кража миллиарда», в ходе которой из трех банков Молдовы был выведен и переведен в сеть офшорных компаний один миллиард долларов США. Деньги исчезли, оставив налогоплательщиков с огромным долгом и почти разрушенным банковским сектором. Деньги были отмыты через европейские банки и в конечном итоге использовались как важный инструмент поддержки некоторых политических партий и избирательных кампаний с 2014 года. Основным бенефициаром считается Илан Шор, председатель партии «Шор». Ранее его уже арестовывали по обвинению в отмывании денег и растрате, и в настоящее время он скрывается от молдавских властей. Более того, значительная часть этих денег, как сообщается, ушла к олигархам, связанным с российской оборонной промышленностью. Подробнее см.: Kroll, Project Tenor – Scoping Phase Final Report prepared for NBM, 2 April 2015, [https://watch.cpr.md/wp-content/uploads/2018/08/Kroll\\_Project\\_1-02.04.15.pdf](https://watch.cpr.md/wp-content/uploads/2018/08/Kroll_Project_1-02.04.15.pdf).

<sup>121</sup> Статьи 21 и 28 Аудиовизуального кодекса, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=134918&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134918&lang=ro).

<sup>122</sup> Комиссия по чрезвычайным ситуациям предложила Совету по телевидению и радио приостановить работу семи телевизионных станций на время чрезвычайного положения. Телевизионные станции подвергались санкциям: 22 раза NTV Moldova, 17 раз «Первый канал в Молдове»; 14 раз «RTR Moldova», 5 раз «Accent TV» и по 13 раз каждая из телевизионных станций, связанных с партией «Шор».

### **5.3.3. Мониторинг онлайн-кампаний**

За последние годы информационная среда существенно изменилась, особенно с появлением новых тенденций и разработок, включая возросшую роль социальных сетей. С развитием цифровых технологий на медиарынке Молдовы появились новые участники и практики. Последние перемены в медийном ландшафте и поправки в законодательство изменили способы взаимодействия прессы с кандидатами, кампаниями и избирателями. Потенциальные кандидаты использовали социальные сети в качестве платформы для своих политических и предвыборных выступлений и представления тем для обсуждения.

Кодекс о выборах не регулирует проведение кампаний в интернете. Агитация через онлайн-СМИ классифицируется как распространение предвыборных сообщений через средства массовой информации или другой способ коммуникации. Использование онлайн-СМИ бросает новые вызовы соблюдению принципов честных и незапятнанных избирательных кампаний. В отсутствие четких и прямых положений в Кодексе о выборах и законе «О политических партиях» проведение кампаний в социальных сетях становится сложной задачей с точки зрения отслеживания денег, которые политические партии и их кандидаты тратят на онлайн-кампании, и представляет собой еще одну коррупционную уязвимость избирательного процесса.

#### **Рекомендация:**

- ЦИКУ следует разработать четкую методологию мониторинга расходов на предвыборную кампанию в вещательных и онлайн-СМИ и нарастить свои возможности по проведению такого мониторинга (9 месяцев).

### **5.4. Расходы на избирательные кампании**

Конкуренты на выборах используют в своих избирательных кампаниях традиционные и онлайн-СМИ, листовки, агитационные стенды в общественных местах, поквартирный обход, собрания и рекламные щиты. Большинство конкурентов на выборах интенсивно использовали социальные сети, в частности, для информирования о ходе предвыборной кампании и представления своих политических взглядов. Кроме того, одним из методов ведения предвыборной кампании является организация масштабных митингов.

#### **5.4.1. Заявленные расходы**

ЦИК получила отчеты о предвыборной кампании от всех кандидатов, которые открыли банковские счета. Как показал анализ заявленных расходов на предвыборную кампанию, данные о которых попали в двухнедельные отчеты о предвыборной кампании, не все мероприятия отражаются в статьях расходов. (См. рис. 12)

За период 2014-2021 годов, когда было проведено семь общенациональных избирательных кампаний, структура заявленных расходов существенно не изменилась. Наибольшая доля задекларированных расходов пришлась на рекламу, в среднем 81%, на втором месте рекламные материалы, в среднем 11.3%, далее транспортировка товаров и людей – 1.9%, расходы на персонал – 0.36% и расходы на предвыборные и политические консультации – 0.1%. Такие важные статьи, как расходы на опросы общественного мнения или вознаграждение консультантов по СМИ/стратегии, в отчетах либо отсутствуют совсем, либо незначительны. Например, единственные задекларированные расходы на консультантов по СМИ/стратегии, о которых сообщила ЛДПМ на местных выборах 2019 года, составили 425000 леев (примерно 21250 евро). В целом, со временем декларируемые расходы на предвыборную кампанию существенно сократились: во время Парламентских выборов 2014 года ДПМ и ЛДПМ отчитались за 56 миллионов леев (около 2.8 млн евро), а за Парламентские выборы 2021 года в своем отчете «Наша Партия» и PAS указали 13.6 миллионов леев (около 685000 евро).

ДПМ указала, что реклама составила более 90% их расходов на Парламентских выборах 2014–2019 годов и всеобщих местных выборах 2015–2019 годов. На Парламентских выборах 2021 года доля рекламы в расходах на предвыборную кампанию существенно сократилась, хотя и по-прежнему лидировала. (См. рис. 12).

**Рисунок 12:** Расходы, указанные в финансовых отчетах во время выборов от 2014–2021 гг.

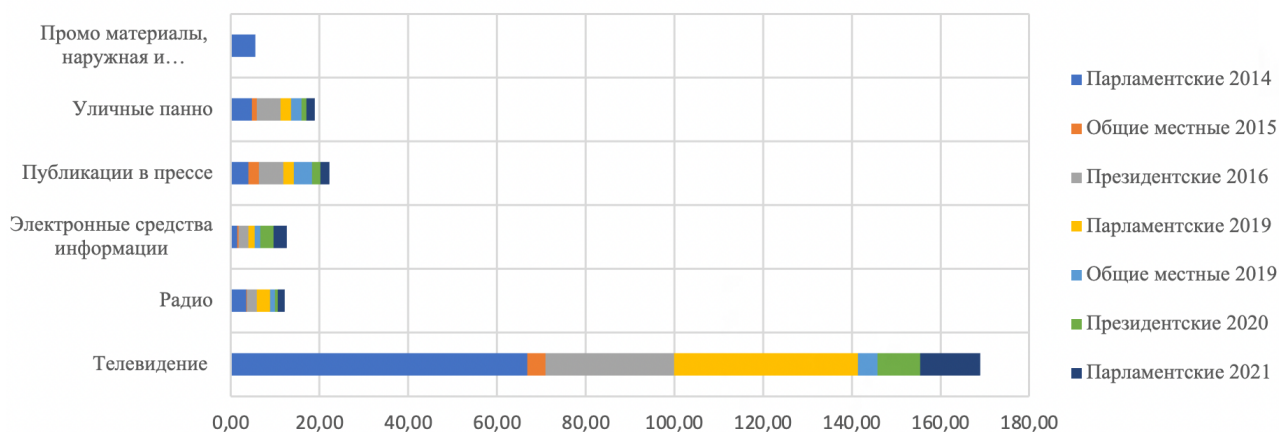


Источник: [Отчеты о финансировании избирательных кампаний](#) за 2014–2021, представленные в ЦИК

Как показывает анализ распределения финансов по рекламным подкатегориям в предвыборной кампании, расходы на телевизионную рекламу были самыми высокими и их чаще всего указывали в отчетах; это может быть связано с законодательным положением, согласно которому СМИ должны декларировать свою редакционную политику, включая тариф за минуту, предлагаемый кандидатам на выборах (см. рисунок 13). За последние семь лет в результате принятых решений в области политического финансирования расходы на телевизионную рекламу сократились на 80%, но тем не менее это все еще главная статья расходов, судя по отчетам о финансировании избирательных кампаний.

Отчетные данные о вознаграждении сотрудников предвыборного штаба кандидатов на выборах на центральном и местном уровнях были зафиксированы в восьми случаях среди шести политических партий, причем лидерство в этом рейтинге принадлежит ЛДПМ на всеобщих местных выборах 2019 года. Общая сумма заявленных расходов на вознаграждение сотрудников предвыборного штаба составила 1.7 млн. леев (около 83500 евро), в то же время общая заявленная сумма расходов составила 298 миллионов леев (около 14.8 млн евро) на выборы 2014–2021 годов.

**Рисунок 13: Типы расходов на рекламу на выборах от 2014-2021 гг. (млн леев)**



Источник: [Отчеты о финансировании избирательных кампаний](#) за 2014-2021 годы, представленные в ЦИК

### 5.4.2. Незадекларированные расходы

Преобладание незадекларированных расходов было отмечено национальными и международными миссиями по наблюдению за выборами, развернутыми во время выборов 2014-2021 годов.<sup>123</sup> Средства на общественные мероприятия, транспорт, оплату труда, связь и агитационные материалы, хотя и были очевидным образом потрачены, не были должным образом отражены в отчетах о финансировании предвыборной кампании.

В отчетах наблюдательной миссии Ассоциации Promo-LEX за указанный период говорится, что у всех рассмотренных ими политических партий и кандидатов на выборах есть незадекларированные расходы. Политические партии и кандидаты выборочно декларировали доходы и расходы на предвыборные мероприятия, аренду помещений для проведения предвыборных собраний, вознаграждение персонала избирательной кампании и т.д. Предполагаемая сумма незарегистрированных расходов в размере не менее 44.6 млн леев (прибл. 2.2 млн евро) свидетельствует о низкой степени прозрачности в этой области. (См. таблицу 4)

Выборы	Задекларировано миллионов леев	Не задекларировано миллионов леев
Парламентские 2014	85.90	14.1
Всеобщие местные 2015	8.20	4.1
Президентские 2016	44.30	7.4
Парламентские 2019	50.40	4.0
Всеобщие местные 2019	13.40	6.1
Президентские 2020	16.10	5.2
Парламентские 2021	22.20	3.7

Источник: Отчеты [ЦИК о финансировании избирательных кампаний](#) и отчеты [Миссии Promo-LEX по наблюдению](#) за основными выборами 2014-2021 годов.

<sup>123</sup> См. отчеты миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами в Молдове, <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova> и отчеты о мониторинге наблюдательной миссии Promo-LEX, <https://promolex.md/category/alegeri/parlamentare/?lang=en>.

По оценкам Promo-LEX:

- ДПМ не задекларировала примерно 70% (9,6 млн леев, или около 480000 евро) от общих расходов на Парламентские выборы 2014 года.
- Партия «Равноправие (Шор)» не задекларировала сумму в 1,4 млн леев (около 70000 евро), или 34% своих расходов на местные выборы 2015 года.
- Бывший президент Игорь Додон не задекларировал 47% расходов, понесенных на президентских выборах 2016 года.
- ПСРМ и партия «Шор» не задекларировали, соответственно, 26% и 24% расходов, понесенных на Парламентских выборах 2021 года.<sup>124</sup>

Поскольку в молдавском законодательстве не предусмотрены лимиты расходы на предвыборную кампанию, но устанавливается верхний предел доходов на счете «Избирательного фонда», призванный ограничить сумму, выделяемую на предвыборную кампанию. За анализируемый период политические партии и кандидаты, по-видимому, отчитывались о тех расходах, которые были очевидны, как, например, реклама в средствах массовой информации, но при этом значительно и постоянно занижали данные о менее заметных расходах.

#### **Рекомендация:**

- ЦИКу следует разработать механизм сверки суммы расходов, заявленных политическими партиями и конкурентами на выборах, с рыночными ценами на приобретенные товары и услуги (6 месяцев).

### **5.4.3. Реклама в Интернете**

Большинство кандидатов на выборах размещают рекламу онлайн, в основном через Facebook и Google. Согласно законодательству, онлайн-реклама должна соответствовать тем же требованиям к раскрытию информации, что и печатные СМИ. Новые положения закона содержат определение политической рекламы и онлайн-рекламы, производителей политической рекламы, политической рекламы в период выборов, включая стандарты отчетности и прозрачности.<sup>125</sup> Перед ЦИК поставлена задача привести свою нормативно-правовую базу в соответствие с новыми законами в течение шести месяцев, то есть к июлю 2023 года.

Значение третьих сторон становится все более важным в связи с возрастающей ролью социальных сетей и онлайн-кампаний, а также в связи с угрозами безопасности, которым подвергается молдавское общество после российского вторжения в Украину и в контексте гибридной войны, направленной против молдавских институтов и общества. Международный институт содействия демократии и выборам IDEA определяет участие третьей стороны в предвыборной кампании как «предвыборную агитацию, проводимую отдельными лицами и/или организациями, не являющимися политическими партиями или кандидатами. Эти третьи стороны могут проводить кампанию за или против конкретных партий, кандидатов или тем».<sup>126</sup> БДИПЧ, используя очень похожее определение, недавно отметило, что «доступность таких средств коммуникации, возможно, еще в большей степени определяет роль политических партий и третьих сторон во время выборов и в

<sup>124</sup> Promo-LEX, Итоговый отчет Миссии по наблюдению за досрочными Парламентскими выборами 11 июля 2021 года, 15 сентября 2021 года, стр. 65, [promolex.md/wp-content/uploads/2021/09/raport\\_APA\\_2021\\_engcop.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/09/raport_APA_2021_engcop.pdf).

<sup>125</sup> Новые правила проведения политической рекламы в соответствии со статьями 9-11 Закона № 62 «О рекламе» от 2022 года, вступившие в силу в январе 2023 года, предусматривают, что «политическая реклама в любой форме распространения, включая онлайн-рекламу, должна содержать рубрику «Политическая реклама», идентификационные данные лица, оплатившего ее распространение, дату и номер банковского платежного поручения об оплате распространения политической рекламы», [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=134924&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134924&lang=ro).

<sup>126</sup> Международный институт содействия демократии и выборам IDEA, Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance, 2014, стр. 395, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>.

период между ними».<sup>127</sup> Например, в июле 2021 года Служба безопасности и информации обнаружила в Facebook «фабрику троллей», которая более двух месяцев продвигала имидж скандального бизнесмена Вячеслава Платона, а также активно очерняла отдельных конкурентов на выборах во время досрочных Парламентских выборов 2021 года.<sup>128</sup>

## **5.5. Представление учетной информации в отчетах**

### **5.5.1. Прозрачность счетов**

#### **5.5.1.1. Счета для финансирования компаний**

Раскрытие информации о доходах и расходах кандидатов является основой эффективного надзора за избирательным процессом в целом. Более того, публичное раскрытие источников финансирования конкурентов позволяет избирателям сделать хорошо информированный выбор в день выборов. Это также служит препятствием для коррупции и неправомерного влияния богатых людей и иностранных интересов.

В соответствии с Кодексом о выборах доходы и расходы от избирательной кампании должны проходить через специальный банковский счет в соответствии с рекомендациями БДИПЧ.<sup>129</sup> Более того, после внесения поправок в Кодекс о выборах от 2022 года все отчеты о финансировании избирательных кампаний должны будут сопровождаться подтверждающими бухгалтерскими документами. Это положение позволит отделу политических финансов ЦИК изучать и осуществлять углубленный контроль за всеми отчетами о финансировании избирательных кампаний.

#### **5.5.1.2. Казначей кампании**

Одновременно с тем, как конкурент на выборах подает документы о регистрации своей избирательной кампании, он должен назначить и зарегистрировать в ЦИК лицо, ответственное за финансирование избирательной кампании – казначея. Назначенное лицо должно иметь образование в области экономики или бухгалтерского учета и не имеет права занимать какую-либо государственную должность. Казначей вместе с лидером партии несут финансовую и юридическую ответственность за официальное документирование избирательной кампании.<sup>130</sup> Во время интервью НКБК некоторые собеседники отмечали, что средним и малым политическим партиям и кандидатам часто бывает трудно найти казначея для избирательной кампании, способного справиться со сложными правилами и предписаниями по соблюдению финансирования избирательной кампании. Поэтому партии и кандидаты обращаются за помощью к специализированным бухгалтерским компаниям, в то время как назначение казначея является формальностью. Однако, в соответствии с действующей правовой базой, ни внутренние, ни внешние казначеи не нуждаются в сертификации.

#### **Рекомендация:**

- ЦИКу следует создать механизм сертификации казначеев и цифровой реестр сертифицированных казначеев (9 месяцев).

### **5.5.2. Периодичность, детали и форма отчетности**

Положения нового Кодекса о выборах улучшили процедуры отчетности о ходе избирательной кампании, обязав конкурентов на выборах представлять финансовые

<sup>127</sup> ОБСЕ/БДИПЧ, *Записка о регулировании деятельности третьих сторон в регионе ОБСЕ*, POLIT/372/2020, Варшава, 20 апреля 2020 г., стр. 5, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/452731.pdf>.

<sup>128</sup> СИБ обнаружила «фабрику троллей», которая продвигала имидж Вячеслава Платона, Радио Свободная Европа – Молдова, 9 июля 2021 года, <https://moldova.europalibera.org/a/sis-deconspira-troli-platon/31350901.html>.

<sup>129</sup> ОБСЕ/БДИПЧ, Итоговый отчет, Досрочные Парламентские выборы 11 июля 2021 года, Варшава, 22 декабря 2021 года, стр. 15, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/508979.pdf>.

<sup>130</sup> Например, в 2022 году казначей партии «Шор» был задержан по обвинению в фальсификации финансовых отчетов партии. Пысларь П., бухгалтера партии «Шор», арестовали на 30 суток по делу о фальсификации финансовых отчетов партии, Nokta, 15 августа 2022 г., <https://nokta.md/buhgaltera-partii-shor-arestovali-na-30-sutok-po-delu-v-falsifikatsii-finansovyh-otchetov-partii/>.

отчеты о кампании в режиме онлайн в следующем порядке:

- еженедельно, в соответствии с графиком, утвержденным ЦИК<sup>131</sup>
- в течение 3 дней после дня выборов (среда) за весь срок избирательной кампании (итоговый отчет).<sup>132</sup>

Отчеты о финансировании избирательных кампаний должны представляться онлайн через ИТ-модуль «Финансовый контроль», входящий в государственную автоматизированную информационную систему (ГАИС) «Выборы».<sup>133</sup> В случае неполного отчета недостающая информация должна быть представлена не позднее чем через 48 часов с даты дополнительного запроса ЦИК. Последние поправки в законодательство, в соответствии с рекомендацией БДИПЧ, «позволят департаменту финансирования избирательных кампаний ЦИК проверять точность представленных отчетов о финансировании избирательных кампаний и применять широкий спектр санкций за нарушение режима отчетности о финансировании избирательных кампаний».

ГРЕКО рекомендовала «изучить возможности объединения годовых отчетов политических партий и отчетов о финансировании избирательных кампаний таким образом, чтобы включить в них также организации, которые прямо или косвенно связаны с ними или иным образом находятся под их контролем». В настоящее время, например, законодательство позволяет политическим партиям переводить деньги со своих счетов на счет «Избирательного фонда». В бланке отчета о финансировании избирательной кампании этот доход отражается как «собственные источники» партии, без указания того, какой объем государственного финансирования и сколько денег из частных источников было переведено в «Избирательный фонд». Такую информацию можно получить из ежегодных финансовых отчетов политических партий. Тем не менее, отчетность о финансировании политических партий не обязательно совпадает с периодом выборов, что, как следствие, ограничивает прозрачность и общественный контроль и подрывает усилия по повышению финансовой прозрачности и подотчетности и искоренению коррупционных практик.

Поправки 2022 года к Кодексу о выборах направлены на обеспечение единообразия процедур отчетности. Отчеты о финансировании избирательной кампании и годовые отчеты политических партий, начиная с 2023 года, будут иметь единую структуру. Это поможет политическим партиям, участвующим в выборах, улучшить свое внутреннее финансовое управление, а ЦИК осуществлять мониторинг и контроль и способствовать общественному надзору.

Структура отчетов о финансировании избирательных кампаний была значительно улучшена за счет детализации видов понесенных расходов (см.: Приложение II: Бланк отчета о финансировании избирательных кампаний), в то время как формат отчетности все еще остается проблемой. Отчеты публикуются в неудобном для пользователей формате, который не позволяет общественности проводить углубленный анализ и тщательную проверку. (Проблема касается как финансовых отчетов политических партий, так и отчетов об избирательной кампании; см. Главу: 6.1.1.)

Отчеты о финансировании избирательной кампании должны содержать информацию о накопленных доходах, указав ФИО жертвователя, государственный идентификационный номер (IDNP), адрес проживания, дату рождения, место работы, должность (род занятий/ сферу деятельности), состоит ли в партии, участвующей в выборах, а также доход жертвователя или источника финансирования в случае физических лиц, либо наименование

<sup>131</sup> Ранее конкуренты на выборах раз в две недели представляли отчеты о финансировании избирательной кампании на бумажном носителе либо в ЦИК, либо в Окружную избирательную комиссию.

<sup>132</sup> Ожидается, что по новому положению в избирательных кампаниях будет предусмотрено достаточно времени для соблюдения всех требований к отчетности. До 2023 года все отчеты должны были представляться по пятницам, за два дня до дня выборов, традиционно проводимых по воскресеньям.

<sup>133</sup> По просьбе Центральной избирательной комиссии отчеты о финансировании избирательной кампании могут быть представлены на бумажном носителе.



и государственный идентификационный номер (IDNO) в случае юридических лиц. К отчетам прилагаются копии всех соответствующих первичных документов (см. Приложение II: Бланки отчетности о финансировании избирательной кампании).<sup>134</sup> В соответствии с положениями о защите персональных данных, только часть информации становится общедоступной.<sup>135</sup> Некоторые журналисты-расследователи и организации гражданского общества в прошлом утверждали, что ЦИК злоупотребляла положениями о защите данных, чтобы снизить прозрачность финансирования избирательной кампании.<sup>136</sup>

Согласно новым поправкам, итоговый отчет о финансировании избирательной кампании представляется через три дня после дня выборов, что частично соответствует рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ представлять отчетность «своевременно, но в разумные сроки, позволяющие партиям собрать данные, счета-фактуры, информацию о возмещении займов и т.д.»<sup>137</sup> ЦИК могла бы рассмотреть вопрос о продлении крайнего срока с целью создания более эффективной практики отчетности, с соблюдением интересов прозрачности и подотчетности. Тем не менее, крайний срок должен быть определен в разумных пределах, до того, как Конституционный суд утвердит результаты выборов.

#### **Рекомендация:**

- Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах, чтобы предоставить ЦИК возможность продлить срок представления окончательных отчетов о финансировании избирательной кампании в случае, если кандидаты на выборах по уважительным причинам не могут представить их через три дня после дня выборов (12 месяцев).

## **VI. Надзор**

Кодекс надлежащей практики Венецианской комиссии в области политических партий гласит, что «каждая политическая партия должна предусмотреть в своем уставе механизмы аудита своей отчетности на национальном уровне и надзора за бухгалтерским учетом на любом региональном и местном уровнях».<sup>138</sup> Следовательно, закон «О политических партиях» (статья 13.1.n) требует, чтобы политические партии предусматривали в своих уставах порядок осуществления внутреннего финансового контроля. Внутрипартийный контроль включает в себя такие инструменты, как: ведение полного и точного учета финансовой деятельности, представление отчетов о финансовой деятельности в соответствующие органы, утверждение всех взносов на предмет соблюдения правовых ограничений, а также следование принятым бухгалтерским процедурам при выполнении обязанностей по ведению учета и отчетности.<sup>139</sup>

---

<sup>134</sup> Образец отчетов и порядок их заполнения и представления утверждаются Центральной избирательной комиссией.

<sup>135</sup> Закон № 133 от 2011 года о защите персональных данных предусматривает, что персональные данные должны «собираться для объявленных, явных и законных целей и в дальнейшем не обрабатываться каким-либо образом, несовместимым с этими целями», [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=10607&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=10607&lang=ro).

<sup>136</sup> «В отчетах по крайней мере двух кандидатов в президентской кампании 2016 года не доставало прозрачности в отношении источников пожертвований». Итоговый отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами, Президентские выборы 30 октября и 13 ноября 2016 г., Варшава, 15 февраля 2017 г., [https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/300016\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/300016_0.pdf).

<sup>137</sup> Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 25 9, [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>138</sup> Venice Commission Code of Good Practice in the Field of Political Parties, CDL-AD(2009)002, paragraph 44, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)002-e).

<sup>139</sup> IFES, Walecki M., Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance, in: Challenging the Norms and Standards of Election Administration, 2007.

## 6.1. Надзорные органы

### 6.1.1. Центральная избирательная комиссия

ЦИК является основным надзорным органом для финансирования как политических партий, так и избирательных кампаний. Его состав, куда входят 4 члена по назначению Парламента, а Президент, Высший совет магистратуры и Правительство выдвигают по одному члену, не застрахован от подозрений в политической предвзятости.<sup>140</sup> Следовательно, исполнение надзорных функций всегда можно оспорить, обвинив ЦИК в политической ангажированности.

#### **Рекомендация:**

- Парламенту следует рассмотреть вопрос об изменении состава ЦИК таким образом, чтобы большинство ее членов выдвигались бы неполитическими субъектами (12 месяцев).

Важность органа по надзору за политическими финансами, независимого и обладающего следственными полномочиями, подчеркивалась как ГРЕКО, так и БДИПЧ. В настоящее время член ЦИК может быть уволен тем же органом, который принял решение о ее/его назначении, без указания оснований. (Кодекс о выборах, статья 23.3) Трудность заключается в налаживании такой системы, при которой члены ЦИК были бы уверены в том, что их позициям ничто не угрожает, даже в тех случаях, когда ведущие политики или правящие партии не согласны с принятыми решениями о финансировании той или иной избирательной кампании или партии, и в то же время такая система должна позволять отстранение членов комиссии, которые доказывают свою некомпетентность или неэтичность.

#### **Рекомендация:**

- Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах, чтобы определить основания для увольнения членов ЦИК (12 месяцев).

Нынешний состав ЦИК был сформирован в сентябре 2021 года. Ряд опрошенных отметили его более активные действия в рамках полномочий, связанных с финансовым надзором за политическими партиями и избирательными кампаниями. Во время интервью высказывалась озабоченность в связи с той степенью, в которой ЦИК должна участвовать в контроле за политическими партиями и финансированием избирательных кампаний. ЦИК должна проявлять инициативу и решительность в выполнении своих полномочий по надзору за политическими финансами и должна завоевать доверие общественности, но риск непонимания и обвинений в политической предвзятости высок. Ряд собеседников НКБК заявили, что наделение ЦИК, по сути органа по управлению выборами, сильными полномочиями по финансовому надзору может привести к снижению доверия к этому учреждению и, следовательно, к честности выборов.

<b>Надзор</b>	<b>Контроль</b>
Принимать отчеты	Выполнять запланированный или внезапный, комплексный или тематический контроль по общим или конкретным вопросам
Заранее проверять полноту информации и соответствие требованиям к отчетности	Проверять финансовые отчеты, в том числе в офисе избирательной кампании

<sup>140</sup> Избирательный кодекс, статья 20.1. Члены Центральной избирательной комиссии назначаются в следующем порядке: а. один член назначается Президентом Республики Молдова; б. один член назначается Высшим советом магистратуры; с. один член назначается Правительством по предложению Министерства внутренних дел; д. четыре члена назначаются Парламентом следующим образом: два члена по предложению Парламентского большинства; один член по предложению Парламентской оппозиции, и один член по предложению представленных в избирательной сфере организаций гражданского общества.

Публиковать отчеты на веб-сайте ЦИК	Проводить сверку с бухгалтерией и другими сопроводительными документами
Изучать доходы и расходы на предмет соответствия нормативной базе	Проводить проверку непосредственно на месте ведения предвыборной агитации
Отслеживать ресурсы кампании, включая общедоступные веб-сайты, цифровые онлайн-ресурсы*	Сотрудничать с государственными и частными структурами

При контроле финансовых отчетов политических партий, ЦИК руководствуется такими принципами, как:

- законность - соблюдение правовых норм;
- равенство - отсутствие дискриминации в доступе к финансированию;
- прозрачность доходов и расходов;
- независимость от жертвователей;
- неподкупность.

Текущая версия модуля «Финансовый контроль» ГАИС «Выборы» допускает представление неполных отчетов. По требованию ЦИК партии должны исправить отчеты в течение 5 рабочих дней, а в случае отчетов о финансировании избирательной кампании - в течение 48 часов. Исправленные финансовые отчеты представляются только в печатном виде, поскольку в модуле «Финансовый контроль» ГАИС «Выборы» нет возможности отправлять и сохранять исправленный отчет.

С функцией надзора связан большой объем работы, поскольку действующая электронная система не позволяет осуществлять автоматическую проверку данных. Это не дает отслеживать масштаб таких проблем, как фальшивые жертвователи, раздутые членские взносы или заниженная отчетность о пожертвованиях в натуре и понесенных расходах.

Национальная стратегия по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017-2023 годы предусматривает, что для повышения прозрачности финансирования политических партий и избирательных кампаний ЦИК должна разработать электронный модуль на своей веб-странице, который позволял бы публиковать финансовые отчеты в форме открытых данных.<sup>141</sup> Более того, согласно своему Стратегическому плану на 2020-2023 годы, ЦИК как организация, ориентированная на избирателей, взяла на себя ответственность за использование технологий для создания более качественных электронных избирательных услуг для граждан.<sup>142</sup> ЦИК проинформировала НКБК о том, что в «Финансовом модуле» ГАИС «Выборы» в настоящее время проводятся изменения в соответствии с потребностями улучшения надзора и доступа общественности к открытым данным.

Контроль со стороны ЦИК может носить плановый характер или может осуществляться либо *ex officio*, либо на основании жалобы.<sup>143</sup> Масштабы контроля также могут варьироваться - от комплексного контроля партийных финансов до специального контроля доходов или расходов. Как надзорный орган, ЦИК может запрашивать первичную документацию, проводить мониторинг на местах и расследовать потенциальные нарушения, поскольку в

<sup>141</sup> Национальная стратегия по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017-2020 годы; Постановление Парламента № 56 от 30 марта 2017 года, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=370789&lang=2>. Срок действия Стратегии был продлен до 2023 года Постановлением Парламента № 241 от 24 декабря 2021 года, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=129663&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129663&lang=ru).

<sup>142</sup> По мнению ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии, «обобщение информации и представление ее регулирующему органу в оцифрованной, легко доступной для поиска и повторного использования форме может облегчить надзор и, следовательно, свести к минимуму необходимость в бумажных процедурах». Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 25 9, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>143</sup> Контроль может быть проведен повторно, если этого требует новая информация или другие обстоятельства.

2019 году ее мандат по надзору за политическими финансами был расширен и к нему была добавлена важная функция выявления нарушений и применения санкций к политическим партиям и конкурентам на выборах в соответствии с Кодексом о правонарушениях.

**Рекомендация:**

- ЦИКу следует разработать онлайн-модуль, позволяющий публиковать финансовые отчеты политических партий и конкурентов на выборах в форме открытых данных, а также запустить кампанию гражданского просвещения в поддержку общественного контроля (9 месяцев).

Предметом рекомендаций ГРЕКО и БДИПЧ были полномочия ЦИК, связанные с надзором за политическим финансированием.<sup>144</sup> В целях практической реализации положений о надзоре Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ рекомендовали, чтобы «...надзорному органу были предоставлены достаточные ресурсы, включая необходимое количество сотрудников, специализирующихся на финансовом аудите.<sup>145</sup> Вначале ЦИКу не доставало инициативы в осуществлении функции надзора из-за ограниченности людских ресурсов, и он лишь проверял отчеты о финансировании политических партий и избирательных кампаний на формальное соответствие законодательной и нормативно-правовой базе и проводил расследования в ответ на жалобы.

В июле 2022 года был реформирован секретариат ЦИК и создано новое подразделение по надзору и контролю за финансированием политических партий и избирательных кампаний (далее - «Отдел политических финансов ЦИК»<sup>146</sup>). Согласно органиграмме, в центральном аппарате ЦИК должно работать восемь человек, из которых на работу было принято пятеро по состоянию на январь 2023 года.<sup>147</sup> В соответствии с последними поправками к Кодексу о выборах, 35 окружных избирательных советов второго уровня (ОИС) будут действовать на постоянной основе, а их председатели будут иметь статус государственных служащих. Последние также будут выполнять функции по надзору за политическими финансами. По словам председателя ЦИК, численность персонала достаточна для привлечения кандидатов и политических партий к ответственности за нарушения в финансировании избирательной кампании, применяя санкции в соответствии с Кодексом о правонарушениях на основании заключений отчетов о надзоре и контроле.

Разрабатываемые в настоящее время положения ЦИК о финансировании политических партий и избирательных кампаний закладывают правовую основу для того, чтобы сделать контроль ЦИК более четким и инициативным. Успех надзорной деятельности будет зависеть также от людских и материальных ресурсов и возможностей ЦИК в преддверии местных выборов 2023 года. Кроме того, ЦИК в сотрудничестве с Советом Европы находится в процессе разработки методологий надзора и контроля за финансированием политических партий и избирательных кампаний. Это позволит применять последовательный подход к

<sup>144</sup> ГРЕКО: создать независимый центральный орган, наделенный достаточными полномочиями и ресурсами и при необходимости пользующийся поддержкой других органов власти, с тем чтобы обеспечить осуществление эффективного надзора, проведение расследований и выполнение положений о политическом финансировании; Итоговый отчет миссии БДИПЧ по наблюдению за досрочными Парламентскими выборами 2021 года: повысить прозрачность и подотчетность в отношении финансирования избирательной кампании, надзорный орган должен быть наделен достаточными полномочиями, ресурсами и техническими знаниями для эффективного выполнения своих функций.

<sup>145</sup> Венецианская комиссия/ОБСЕ-БДИПЧ, Совместное заключение о правовой базе Республики Молдова, регулирующей финансирование политических партий и избирательных кампаний, принято 11 декабря 2017 г. (CDL-AD(2017)027), параграф 15, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)027-e).

<sup>146</sup> Решение ЦИК № 261 от 30 декабря 2021 года («Об утверждении штатного расписания, организационной структуры и органиграммы Центральной избирательной комиссии»), [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-aprobarea-efectivului-limita-structurii-organizatorice-si-organigr-2751\\_101057.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-aprobarea-efectivului-limita-structurii-organizatorice-si-organigr-2751_101057.html).

<sup>147</sup> Помимо начальника и заместителя начальника отдела, должны быть два государственных служащих с юридическим образованием, двое с финансовым образованием, специалист по информационным технологиям и лицо, уполномоченное заниматься судебными апелляциями на решения ЦИК.

проверке информации, предоставляемой политическими партиями и кандидатами, и в то же время защитит ЦИК от обвинений в политической предвзятости при выполнении своих надзорных полномочий.

**Рекомендация:**

- ЦИКу следует принять меры по повышению компетентности председателей окружных избирательных комиссий в части мониторинга предвыборной деятельности и оценке достоверности данных в отчетах о финансировании предвыборной кампании (9 месяцев).

В случае возникновения подозрений в совершении уголовного преступления ЦИК передает дело в органы прокуратуры. В целом ЦИК добивается прогресса в выполнении своих надзорных функций и восстанавливает доверие общественности. Однако есть такие случаи несоблюдения положений о политическом финансировании, которые служат проверкой ЦИК на компетентность, среди них наиболее скандальный - партия «Шор», в отношении которой ЦИК исчерпала санкции, предусмотренные Кодексом о выборах, за нарушения в финансировании избирательной кампании. Кандидаты от партии «Шор» подверглись административным санкциям, а четыре кандидата были сняты с регистрации из-за использования незадекларированных средств на избирательную кампанию и за то, что понесли расходы, превышающие предельную сумму, установленную для избирательных фондов; ЦИК также приняла решение приостановить государственное финансирование партии в первом полугодии 2023 года.<sup>148</sup> (Для получения более подробной информации см. описание этого дела в разделе: 6.3.2.)

На основе партийных финансовых отчетов АП осуществляет проверку финансовых операций политических партий, находящихся под следствием. Например, в случае возникновения подозрения в недокументированном притоке наличных средств, АП проверяет накопление частных пожертвований, которые были сделаны партии в течение определенного периода. Часты заявления о том, что жертвователи отрицают сам факт передачи каких-либо средств политической партии. Известны также случаи, когда среди партийных жертвователей фигурировали умершие лица.

С мая 2021 года, в соответствии с решением Комиссии по чрезвычайным ситуациям, Служба информации и безопасности (СИБ) собирает данные о рисках незаконного финансирования политических партий и избирательных кампаний. Кроме того, это решение позволило СИБ, на основании своих полномочий, действовать вне рамок уголовного судопроизводства в превентивных целях для защиты национальной безопасности страны.<sup>149</sup> Однако если следовать законодательству, регулиющему обычное положение дел, согласно Уголовно-процессуальному кодексу СИБ имеет право проводить специальные следственные мероприятия, направленные на поиск и обработку информации о незаконной деятельности, только в рамках уголовного производства. По утверждению СИБ, ее действия были бы более эффективными, если бы в законодательство были внесены поправки, позволяющие действовать вне рамок уголовного судопроизводства.

<sup>148</sup> Решение Центральной избирательной комиссии ЦИК № 435/2016 от 19 октября 2016 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-contestatia-nr-cec-1027-din-19-octom-2751\\_85737.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-contestatia-nr-cec-1027-din-19-octom-2751_85737.html); ЦИК № 3791/2020 от 4 марта 2020 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-sesizarea-nr-cec-76985-din-3-2751\\_96209.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-sesizarea-nr-cec-76985-din-3-2751_96209.html) ; ЦИК № 3779/2020 от 4 марта 2020 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-rapoartele-financiare-ale-grupurilor-de-initiativa-constituite-2751\\_96196.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-rapoartele-financiare-ale-grupurilor-de-initiativa-constituite-2751_96196.html) ; ЦИК № 205/2021 от 8 декабря 2021 года, [https://a.cec.md/ro/privind-executarea-punctului-2-din-hotararea-nr-1902021-cu-2751\\_100951.html](https://a.cec.md/ro/privind-executarea-punctului-2-din-hotararea-nr-1902021-cu-2751_100951.html) ; ЦИК № 188/2021 от 1 декабря 2021 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751\\_100902.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751_100902.html) ; ЦИК № 169/2021 от 20 ноября 2021 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751\\_100850.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751_100850.html) ; ЦИК № 157/2021 от 20 ноября 2021 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-supravegherea-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentilor-electoral-2751\\_100838.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-supravegherea-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentilor-electoral-2751_100838.html) ; ЦИК № 549 от 7 января 2022 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentilor-e-2751\\_101981.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentilor-e-2751_101981.html).

<sup>149</sup> Статьи 7 и 8 Закона № 753 «О службе информации и безопасности Республики Молдова» от 23 декабря 1999 года, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121235&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121235&lang=ro).

**Рекомендация:**

- Парламенту следует внести поправки в законодательство, регулирующее деятельность СИБ, таким образом, чтобы СИБ могла в режиме реального времени и вне уголовного судопроизводства собирать информацию о незаконном финансировании политических партий и избирательных кампаний, представляющим угрозу государственной безопасности, при любых (исключительных и неисключительных) обстоятельствах (12 месяцев).

При осуществлении своих функций по надзору за финансированием избирательных кампаний ЦИК сотрудничает со следующими государственными органами:

- Агентство государственных услуг – для проверки частных пожертвований физических лиц на соответствие предусмотренным ограничениям (статья 54 (5), лит. a) b) c) Кодекса о выборах);
- Агентство государственных закупок – для проверки частных корпоративных пожертвований на соответствие предусмотренным ограничениям (статья 54 (5), лит. d), f) и g) Кодекса о выборах)
- Государственная налоговая служба, Национальная служба социальной помощи и Национальное агентство медицинского страхования – для проверки индивидуальных частных и корпоративных пожертвований на соответствие предусмотренным ограничениям (статья 57 (1) a) Кодекса о выборах и статья 26 (5) e) Закона о политических партиях).

**Рекомендация:**

- ЦИКу следует наладить такую «систему определения приоритетов», в которой «красные флажки», указывающие на возможное использование незарегистрированных и/или незаконных денежных потоков, обнаруженные в ходе первого анализа финансовых отчетов политических партий и конкурентов на выборах, служили бы сигналом к немедленному запуску дальнейших контрольно-следственных процедур (9 месяцев).

Такой подход мог бы обеспечить оперативное реагирование на выявленные нарушения и более эффективную борьбу с незаконным финансированием.

В 2010 году был создан Центр электронного правительства (E-Gov) в поддержку правительственной программы электронных преобразований. Деятельность центра направлена на техническую модернизацию государственного сектора с целью создания более эффективной, прозрачной и взаимосвязанной государственной службы.<sup>150</sup> В основе усилий Центра электронного правительства Молдовы по технической модернизации лежит MConnect - платформа взаимодействия, предназначенная для облегчения обмена данными между государственными структурами. MConnect служит ядром процесса реорганизации государственных служб Молдовы. Платформа позволит упростить оказание государственных услуг как гражданам, так и предприятиям, а также оптимизировать внутренние правительственные административные процессы, включая интеграцию системы ГАИС «Выборы».<sup>151</sup>

**Рекомендации:**

- Агентство электронного правительства E-Gov должен институционализировать сотрудничество всех государственных органов по надзору за политическими финансами: ЦИК, Государственной налоговой службы и Национального агентства

<sup>150</sup> Агентство электронного правительства E-Gov сотрудничает со Всемирным банком, Агентством США по международному развитию (USAID), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), частным сектором, гражданским обществом и государственными служащими Республики Молдова.

<sup>151</sup> Платформа взаимодействия MConnect основана на нескольких продуктах с облачной поддержкой и является многопользовательской. Это на 100% корпоративная платформа связующего программного обеспечения WSO2 с открытым исходным кодом, которая позволяет государственным учреждениям безопасно и легко обмениваться данными и обеспечивает высокую доступность для пользователей, <https://www.egov.md/ro/content/platforma-guvernamentala-de-interoperabilitate>.

социальной помощи, в целях сбора и представления данных о декларированных доходах жертвователей, что тем самым облегчит проверку подлинности пожертвований (9 месяцев).

- ЦИКу следует привлечь другие учреждения, такие как Агентство государственных услуг, Агентство государственных закупок и Национальное агентство медицинского страхования, в целях дальнейшего усиления надзора за политическими финансами, например, путем обеспечения функциональной совместимости их баз данных и использования Центра электронного правительства в качестве платформы для содействия сотрудничеству между этими учреждениями (12 месяцев).

### **6.1.2. Счетная палата**

В соответствии с рекомендацией Венецианской комиссии о том, что «...финансирование политических партий из государственных средств должно сопровождаться надзором за счетами партий со стороны конкретных органов», Счетная палата была наделена полномочиями по надзору за государственными субсидиями политическим партиям.<sup>152</sup> В случае, если СП установит, что государственное финансирование было использовано не на те цели, которые предусмотрены законом, сумма денег, потраченная вопреки положениям закона, должна быть возвращена в государственный бюджет.

СП критически относится к своей роли в качестве уполномоченного органа по надзору за политическим финансированием. По мнению Счетной палаты:

- частичный анализ партийных расходов, ограниченный государственными ассигнованиями, приносит мало пользы, поскольку упускает из виду более широкую картину динамики политических финансов;
- политические партии предусмотрительны и осторожны в расходовании государственных средств, поскольку опасаются необходимости возвращать их в государственный бюджет;
- у СП есть полномочия по надзору за политическими финансами, но нет дополнительного финансирования для их выполнения. Таким образом, эта обязанность ложится дополнительным бременем на уже полностью загруженные работой людские ресурсы.

Согласно СП, ЦИК должна быть единственным надзорным органом, проверяющим достоверность сведений в отчетах и передающим информацию об уголовных правонарушениях в прокуратуру, с возможностью обращения за поддержкой в другие учреждения. ПРООН в Молдове пришла к таким же выводам. В 2022 году она провела анализ существующих недостатков и подготовила «Дорожную карту реорганизации» Финансово-экономического отдела ЦИК. По оценке ПРООН, функция Счетной палаты по приему финансовых отчетов от политических партий может ограничиваться подтверждением выводов ЦИК и применением санкций за нарушения.

В то же время ЦИК не располагает методологией контроля за расходованием государственных средств и считает, что в том, что касается контроля за государственными ассигнованиями, ответственным органом должна оставаться СП, при этом роль ЦИК должна ограничиваться распределением субсидий политическим партиям в соответствии с действующей формулой. Действительно, надзорная функция Счетной палаты позволяет проводить всесторонний контроль за государственными средствами, выделяемыми политическим партиям.

---

<sup>152</sup> Сборник заключений и отчетов Венецианской комиссии, касающихся политических партий, принятый 18 декабря 2021 года (CDL-PI(2021)016rev), глава VII «Финансирование политических партий», [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)016rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)016rev-e).

### **Рекомендация:**

- Счетной палате следует разработать методологию управления государственными средствами для политических партий (6 месяцев).

### **6.1.3. Антикоррупционная прокуратура**

НКБК в своей оценке антикоррупционных институтов Молдовы пришла к выводу, что Антикоррупционная прокуратура (АП), хотя и была создана для борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти в 2016 году, «долгое время направляла значительную, а то и львиную долю своих ограниченных ресурсов на мелкие дела о коррупции. Ее послужной список в области коррупции на высшем уровне скандально мал».<sup>153</sup> В то же время законодательство не дает четкого определения «коррупции на высшем уровне», термина, который часто используется как синоним политической коррупции, связанной с незаконным финансированием политических партий и избирательных кампаний.<sup>154</sup> До апреля 2023 года лидеры политических партий и кандидаты на выборах попадали под уголовное расследование АП в случаях, когда стоимость нецелевого использования финансовых средств, пожертвований, ассигнований из государственного бюджета или из избирательных фондов превышала 250000 леев (около 12820 евро).<sup>155</sup>

НКБК в ходе своих предыдущих исследований рекомендовала Парламенту предоставить АП мандат на проведение уголовных расследований по таким преступлениям, как:

- подкуп избирателей, нарушение порядка управления средствами политических партий или избирательных кампаний и незаконное финансирование политических партий, инициативных групп, конкурентов на выборах или участников референдума (Уголовный кодекс, статьи 181<sup>1</sup>- 181<sup>3</sup>)
- ненадлежащее или мошенническое управление банком, инвестиционной компанией, страховой компанией (Уголовный кодекс, статья 239<sup>1</sup>)
- нецелевое использование внутренних займов или иностранных средств (Уголовный кодекс, статья 240)
- отмывание денег (Уголовный кодекс, статья 243)
- пассивное корруммирование, активное корруммирование, извлечение выгоды из влияния, исполнение обязанностей в публичном секторе в ситуации конфликта интересов, злоупотребление властью или служебным положением, а также превышение власти или служебных полномочий (Уголовный кодекс, статьи 324-328)
- незаконное обогащение (Уголовный кодекс, статья 330<sup>2</sup>)
- служебный подлог, мошенническое получение средств внешних фондов, присвоение средств внешних фондов, получение взятки, дача взятки, злоупотребление служебным положением (Уголовный кодекс, статьи 332-335).

В апреле 2023 года Парламент проголосовал за разграничение полномочий АП и НЦБК в расследовании дело о коррупции в высших эшелонах власти.<sup>156</sup> Хотя поправки к законодательству

<sup>153</sup> Отчет НКБК, *Disrupting Dysfunctionality*, op. cit. [https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA\\_Disrupting-Dysfunctionality\\_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf](https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Disrupting-Dysfunctionality_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf).

<sup>154</sup> «С целью обеспечения преемственности и системного подхода к реформированию антикоррупционной правовой системы в Молдове «коррупция в высших эшелонах власти» считается (i) крупномасштабной, (ii) имеющей место на этапе разработки политики, (iii) когда политики и правила могут подвергаться несправедливому влиянию высших должностных лиц и лиц, принимающих политические решения, (iv) которые используют свое положение (v) для получения взяток, изменения правил или присвоения денежных сумм, (vi) часто в больших размерах, (vii) в своих интересах, и (viii) причиняют серьезный и массовый вред отдельным лицам и обществу. Это часто остается безнаказанным». Отчет НКБК, *Disrupting Dysfunctionality. Resetting Republic of Moldova's Anti-Corruption Institutions*, page 16, [https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA\\_Disrupting-Dysfunctionality\\_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf](https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Disrupting-Dysfunctionality_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf).

<sup>155</sup> Уголовный кодекс (ст. 181<sup>1</sup> – 181<sup>3</sup>), [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=135678&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135678&lang=ro).

<sup>156</sup> Закон № 83 о внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс от 14 апреля 2023 года, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=136756&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136756&lang=ro).



касаются некоторых из вышеупомянутых рекомендаций НКБК, вопреки его предложениям, с августа 2023 года НЦБК будет проводить уголовные расследования в отношении руководства политических партий, причем без установления денежных лимитов. АП будет вести уголовные расследования в отношении высокопоставленных должностных лиц.<sup>157</sup>

Главный прокурор АП предложил внести дополнительные поправки в статью 181<sup>2</sup> таким образом, чтобы освободить от уголовной ответственности лиц, которые, хотя и виновны в совершении таких преступлений, как фальсификация отчетов, злоупотребление административными ресурсами, вымогательство пожертвований, нецелевое использование государственного финансирования или получение денег от организованных преступных групп, активно способствовали раскрытию преступления или противодействию ему путем саморазоблачения, путем разоблачения и содействия судебному преследованию других лиц, совершивших преступление или способствовавших его совершению, путем добровольной сдачи финансовых средств, составляющих материальный объект преступления, путем указания источника происхождения этих финансовых средств.<sup>158</sup>

Что касается институциональных мощностей, АП сообщила, что ей требуется больше ресурсов и инструментов для ускорения расследований. Более того, необходима сильная и непоколебимая поддержка со стороны законодательной власти для внесения поправок, которые позволили бы более эффективно осуществлять судебное преследование по делам о коррупции. Основными проблемами при расследовании дел о политической коррупции, связанных с избирательной кампанией, которые выявила АП, являются комплексность преступлений, что требует привлечения значительных финансовых, людских и юридических ресурсов, а также сроки исковой давности, в пределах которых должна проводиться такая работа.<sup>159</sup>

Прокурор АП считает, что необходимо пересмотреть ограничения на обнародование информации по делу до вынесения судебного решения. В делах о политической коррупции действующие ограничения лишают общественность важной информации о политических лидерах и выборных должностных лицах, которым предъявлены обвинения. Прокурор АП утверждает, что в случае продления уголовного расследования существует серьезный риск того, что незаконно финансируемые политические партии могут беспрепятственно продолжать свою деятельность и даже прийти к власти, используя незаконные средства, которые являются предметом расследования. Распространение информации о характере и тяжести преступлений, в которых обвиняется то или иное лицо, также дало бы возможность АП избежать обвинений в политической предвзятости.

---

<sup>157</sup> Отчет НКБК, *Disrupting Dysfunctionality. Resetting Republic of Moldova's Anti-Corruption Institutions*, [https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA\\_Disrupting-Dysfunctionality\\_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf](https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Disrupting-Dysfunctionality_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf).

<sup>158</sup> 14 апреля 2023 года Парламент принял следующую поправку к Уголовному кодексу: «Подсудимый, который признался в совершении деяний, указанных в обвинительном заключении по преступлениям, предусмотренным статьями 181(1)-182, 239-240, 242(1), 242(2), 256, 324-335(1), 370, и потребовал проведения судебного разбирательства на основании доказательств, собранных на стадии уголовного преследования, на четверть сокращается только предусмотренный Особенной частью настоящего кодекса (Уголовно-процессуального кодекса) максимальный предел наказания, назначенного в виде штрафа, неоплачиваемого труда в пользу общества или осуждения к лишению свободы».

<sup>159</sup> По запросу НКБК, АП представила информацию, касающуюся рассмотрения обращений и уголовных дел о незаконном финансировании политических партий и избирательных кампаний, возбужденных в 2014-2023 годах. Согласно данным Реестра судебно-медицинской и криминологической информации (РСКИ) Службы информационных технологий МВД и по информации НЦБК, из 39 зарегистрированных дел 18 были прекращены на основании отказа в возбуждении уголовного расследования (2014-2021 годы), 17 дел находятся в стадии расследования (2020-2023 годы), три дела переданы в МВД в соответствии с его компетенцией (2019-2022 годы) и одно дело рассматривается Верховным судом (2022 год).

## **Рекомендация:**

- Парламенту следует внести поправки в Уголовный кодекс, позволив судам смягчать уголовные наказания в отношении лиц, которые:
  - а)** активно способствовали раскрытию преступления или противодействию ему путем добровольного признания,
  - б)** способствовали выявлению и судебному преследованию других лиц, совершивших преступление, или способствовавших его совершению,
  - в)** добровольно сдали финансовые средства, составляющие материальный объект преступления,
  - д)** оказывали значительную помощь обвинению в расследованиях любым иным способом (12 месяцев).

### **6.1.4. Национальный орган по неподкупности**

В 2017 году Правительство Молдовы ввело требование о получении свидетельства о неподкупности от Национального органа по неподкупности (НОН), чтобы повысить доверие к избранным должностным лицам. Тщательность и обоснованность процесса проверки НОН были поставлены под сомнение, когда в 2019 году он выдал положительное свидетельство Илану Шору.

Как указано во втором отчете НКБК, НОН играет неоднозначную и ограниченную роль в предотвращении участия подозрительных кандидатов в выборах. Поэтому, согласно рекомендации НКБК, положения о Сертификатах неподкупности были недавно отменены, поскольку они «не сработали в качестве законных фильтров неподкупности, и многие кандидаты с сомнительной неподкупностью сумели пройти в Парламент. Вместо этого введение свидетельств о неподкупности создало дополнительную нагрузку и отвлекло инспекторов от проверки активов государственных служащих и конфликтов интересов».<sup>160</sup>

### **6.1.5. Общественный надзор**

Гражданское общество и средства массовой информации играют ключевую роль в надзоре за политическим финансированием, занимая активную позицию в расследованиях и законодательных процессах. Кодекс о выборах предусматривает широкие права для внутренних и международных наблюдателей. Аккредитованные наблюдатели имеют право следить за всеми этапами избирательного процесса, но их доступ к данным о жертвователях избирательных кампаний вызывает обеспокоенность, поскольку ЦИК относит место работы жертвователя к категории защищенных персональных данных.<sup>161</sup> Во время Парламентских выборов 2014 года в ходе журналистских расследований были обнаружены крупные суммы пожертвований, поступавшие от сотрудников компаний, работающих по госзаказам, и от государственных организаций.<sup>162</sup> Следовательно, место работы жертвователя является ценным источником информации, на основании которого можно провести углубленную проверку источников финансирования.

---

<sup>160</sup> Рекомендация № 33. Парламенту следует отменить свидетельства о неподкупности, введенные статьей 31<sup>1</sup> Закона № 82 «О неподкупности» в 2018 году. (6 месяцев). НКБК, *Disrupting Dysfunctionality. Resetting Republic of Moldova's Anti-Corruption Institutions*, стр. 54, [https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA\\_Disrupting-Dysfunctionality\\_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf](https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Disrupting-Dysfunctionality_Resetting-Republic-of-Moldovas-Anti-Corruption-Institutions.pdf).

<sup>161</sup> Согласно закону, персональные данные означают любую информацию, которая может прямо или косвенно привести к установленному или поддающемуся установлению физическому лицу. Статья 3 Закона № 133 от 08 июля 2011 года «О защите персональных данных», [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=133182&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133182&lang=ro).

<sup>162</sup> Центр журналистских расследований, «Сотрудники компаний, подписанных на государственные деньги, партийные спонсоры избирательной кампании», 30 января 2015 г., <https://www.investigatii.md/ro/investigatii/bani-publici/angajati-ai-firmelor-abonate-la-bani-publici-sponsori-ai-partidelor-in-campania-electoralala>.

Среди организаций гражданского общества Promo-LEX является главным инструментом контроля политических финансов. НПО разработала методологию мониторинга для отслеживания расходов на предвыборную кампанию, и ее оценки расходов затрудняют партиям и кандидатам расходование сверх установленных законом пределов или нецелевое использование административных ресурсов.<sup>163</sup>

Журналистские расследования позволили раскрыть многие случаи коррупции, которые в противном случае остались бы неизвестными, учитывая сотрудничество государственных учреждений того времени с преступниками. Именно благодаря, в частности, Ассоциации журналистов-расследователей и редакционной безопасности Молдовы (RISE Moldova) и газете Ziarul de Garda, публикующей журналистские расследования, стали известны многочисленные случаи политической коррупции.<sup>164</sup>

#### **ЕСПЧ: RISE Moldova и Сандуца против Республики Молдова**

Журналистские расследования политической коррупции не всегда приветствовались молдавскими политическими партиями и государственными органами. После публикации «Багамских денег Додона» («Banii lui Dodon din Bahamas»), в которой раскрывался случай незаконного иностранного финансирования кандидата в президенты от ПСРМ в 2016 году, ПСРМ подала на RISE Moldova в суд за клевету. Социалисты утверждали, что ни один государственный орган не обнаружил каких-либо нарушений в финансировании партии и ее победившего кандидата в президенты. Суд признал статью клеветнической и обязал RISE Moldova публично признать, что опубликованная информация не соответствует действительности. RISE Moldova обжаловала приговор в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ). Следуя стандартной процедуре, как только ЕСПЧ передал дело Правительству Молдовы, Апелляционный суд Кишинева признал нарушение свободы информации и отклонил иск о клевете.<sup>165</sup>

## **6.2. Правовые последствия нарушений, связанных с политическим финансированием**

ГРЕКО рекомендовала, «всем нарушениям в финансировании избирательных кампаний политических партий дать четкое определение и наказывать эффективными, соразмерными и сдерживающими санкциями», и в то же время продлить сроки исковой давности, чтобы позволить компетентным органам эффективно контролировать финансирование политических партий...».

Действующее законодательство предусматривает три вида санкций:

- административные, такие как лишение партии государственного финансирования или исключение ex officio политических партий из государственного реестра,
- согласно Кодексу о правонарушениях, такие как предупреждение, штраф и/или лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью,

<sup>163</sup> Promo-LEX, *Итоговый отчет Миссии по наблюдению за Парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года*, страница 8, [https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul\\_final\\_alegeri\\_parlamentare\\_2019\\_Eng.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul_final_alegeri_parlamentare_2019_Eng.pdf).

<sup>164</sup> Статья RISE Moldova о роли ФСБ России в молдавской политике была признана Глобальной сетью журналистских расследований одним из лучших журналистских расследований на русском и украинском языках за 2022 год. См.: Simanovych O., 2022's Best Investigative Stories in Russian and Ukrainian, Global Investigative Journalism Network, 4 January 2023, <https://gijn.org/2023/01/04/2022s-best-investigative-stories-in-russian-and-ukrainian/>.

<sup>165</sup> ЕСПЧ, *Ассоциация журналистов-расследователей и редакционной безопасности Молдовы и Сандуца против Республики Молдова*, (4358/19), Страсбург, 12 января 2022 г., <https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22appno%22:%224358/19%22}>.

- согласно Уголовному кодексу, «Нарушения порядка управления финансовыми средствами политических партий или избирательных фондов», статья 1812 и «Незаконное финансирование политических партий, инициативных групп, конкурентов на выборах или участников референдума», статья 1813. (См. таблицу 7).

Санкции за нарушение порядка финансирования политических партий и избирательных кампаний не превышают 25000 леев (около 1250 евро), а в случае должностного лица - лишение права занимать определенные должности на срок до одного года. (См. Приложение IV) Дел о правонарушениях очень мало. Часто дела закрываются в связи с истечением срока исковой давности. Как рекомендовала ГРЕКО в рамках Третьего раунда оценки, «сроки давности, применимые к этим преступлениям, должны быть достаточно длительными, чтобы позволить компетентным органам эффективно контролировать финансирование политической деятельности». В настоящее время Кодекс о правонарушениях предусматривает трехмесячный срок давности.

По информации ЦИК, в 2021 году суд рассмотрел восемь дел о правонарушениях, возбужденных в 2020 году в отношении семи должностных лиц. Суд вынес решения о наложении финансовых штрафов в четырех случаях, в двух случаях производство по делу о нарушении было прекращено в связи с истечением срока давности, и в двух случаях лица были признаны виновными, но без применения каких-либо санкций также в связи с истечением срока давности.

Что касается дел о правонарушениях, то в 2021 году суд рассмотрел 20 таких дел. Результаты были следующими:

- Штрафы в девяти случаях
- В трех случаях лица были признаны виновными, но санкции не были применены в связи с истечением срока давности
- В одном случае дело было прекращено из-за отсутствия нарушения
- Два дела находятся в процессе повторного рассмотрения в первой инстанции другой судебной коллегией
- Пять дел находятся на рассмотрении Апелляционного суда.

Основываясь на недавно утвержденных правилах проведения выборов, ЦИК может четко различать различные виды нарушений и применять различные ответные меры и санкции. Однако Кодекс о выборах должен предусматривать более подробную градацию санкций в зависимости от серьезности нарушения, устанавливая размеры штрафов или определяя суммы государственных ассигнований, подлежащих сокращению. В части применения административных санкций, очевидно, что слишком короткий срок исковой давности для устранения возникающих нарушений все еще остается проблемой.

За нарушения в финансировании предвыборной кампании ЦИК или Окружная избирательная комиссия, действуя *ex officio*, или по просьбе конкурентов на выборах, могут применить к конкурентам на выборах следующие административные и финансовые санкции, в соответствии с принципом пропорциональности. (См. полный перечень санкций за нарушение положений о политическом финансировании в Приложении IV)

Законодательство Республики Молдова о политических финансах добилось заметного прогресса за последние годы в развитии системы санкций за нарушения, связанные с финансированием избирательных кампаний. (См. таблицу 6)

**Таблица 6: Эволюция системы санкций за нарушения при финансировании избирательных кампаний, 2014–2021 гг.**

Парламентские выборы 2014 года

- После наступления срока подачи итоговых финансовых отчетов в ЦИК поступило три жалобы на предполагаемое неразглашение средств и перерасход, однако они не были рассмотрены по существу. ЦИК переслала их в АП, Генеральную прокуратуру, налоговые органы и полицию, поскольку у нее не было средств для проверки фактов. Генеральная прокуратура начала расследование, но о его результатах ничего не сообщалось. Жалобы были включены в материалы к рассмотрению в Конституционном суде результатов выборов, но не были рассмотрены по существу.
- Одному кандидату отменили регистрацию за предполагаемое использование иностранных средств в ходе избирательной кампании.

Президентские выборы 2016 года

- ЦИК вынесла предупреждение двум кандидатам за неправильную отчетность о финансовой кампании. ЦИК запросила разъяснения о возможных незарегистрированных расходах у одного кандидата и обратилась в Государственную налоговую инспекцию с просьбой проверить происхождение пожертвований, превышающих 75000 леев (около 3800 евро).
- Одному кандидату отменили регистрацию за использование незадекларированных средств, что широко освещалось как случай покупки голосов.<sup>166</sup>
- Два других дела, рассмотренных ЦИК, были связаны с предполагаемым участием иностранных граждан в предвыборной агитации.

Парламентские выборы 2019 года

- Поскольку выборы проводились по смешанной избирательной системе, ЦИК изучила отчеты о финансировании предвыборной кампании 15 политических партий, зарегистрированных в качестве кандидатов по общенациональному избирательному округу, и 57 независимых кандидатов по одномандатному избирательному округу.
- Из 15 политических партий, зарегистрированных в качестве конкурентов на выборах, 14 представили отчеты. ЦИК обратилась в Государственную налоговую инспекцию с просьбой проверить происхождение пожертвований, превышающих 75000 леев (около 3800 евро), полученных ДПМ и одним независимым кандидатом.
- Из 57 независимых кандидатов 17 не представили отчетов. Кандидаты были предупреждены за несоблюдение крайнего срока или неправильную информацию о расходах.
- Одному кандидату отменили регистрацию за использование незадекларированных средств, что широко освещалось как случай покупки голосов.

<sup>166</sup> Жалоба № СЕС-10/27 от 19 октября 2016 года с просьбой аннулировать регистрацию конкурента на выборах Инны Попенко (Общественно-политическое движение «Равноправие») на основании подкупа избирателей и использования незадекларированных средств. Инна Попенко организовала мероприятие, на котором избирателям раздавали дисконтные карты магазинов. Апелляционный суд Кишинева отменил регистрацию этого конкурента, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-contestatia-nr-cec-1027-din-19-octom-2751\\_85737.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-contestatia-nr-cec-1027-din-19-octom-2751_85737.html).

#### Президентские выборы 2020 года

- Основные вопросы, которые были предметом обращений: вовлечение иностранных граждан и других государств в избирательную кампанию, использование административных ресурсов, использование незадекларированных финансовых ресурсов, подкуп избирателей и организованная доставка избирателей на избирательные участки.
- ЦИК вынесла только одно решение, три дела были переданы в полицию и Генеральную прокуратуру.<sup>167</sup>

#### Парламентские выборы 2021 года

- ЦИК вынесла предупреждение двум кандидатам за недостоверные данные в отчетах. ЦИК запросила разъяснения о возможных незарегистрированных расходах у одного кандидата и обратилась в Государственную налоговую инспекцию с просьбой проверить происхождение пожертвований, превышающих 75000 леев (около 3800 евро).
- Два конкурента были обязаны внести в государственный бюджет сумму пожертвований, превышающую предельный размер, предусмотренный для пожертвований физических лиц.
- Предупреждения были вынесены в 12 случаях.
- Одному кандидату отменили регистрацию за использование незадекларированных средств, что широко освещалось как случай покупки голосов.

В 2022 году ЦИК передала в правоохранительные органы два дела о нарушении положений о финансировании политических партий и избирательных кампаний. Дела касались использования средств и незадекларированных материалов партией «Шор» во время избирательной кампании, предшествовавшей дополнительным местным выборам в мае 2022 года, и изучения методов финансирования партии «Шор» в течение первого полугодия 2022 года. В обоих случаях информация была передана в АП.<sup>168</sup>

Вопреки рекомендациям БДИПЧ, ставки финансовых санкций очень низки по сравнению с тяжестью преступления и объемами финансовых ресурсов, которые предположительно не попадают в отчеты и получены из незаконных источников, в том числе от организованных преступных групп.<sup>169</sup> БДИПЧ и Венецианская комиссия рекомендовали ряд санкций, которые могут быть применены за несоблюдение положений о политическом финансировании, начиная от административных санкций и заканчивая конфискацией в пользу государственной казны всей суммы неправомерной финансовой помощи, и вплоть до отмены регистрации.<sup>170</sup>

#### **Рекомендация:**

- Парламенту следует внести поправки в Кодекс о правонарушениях и продлить трехмесячный срок давности за правонарушения, «чтобы позволить компетентным органам эффективно контролировать финансирование политической деятельности» (12 месяцев).

<sup>167</sup> Решение ЦИК № 4427/2020 от 25 октября 2020 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-contestatia-nr-cec-10apr3-din-21-2751\\_98050.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-contestatia-nr-cec-10apr3-din-21-2751_98050.html).

<sup>168</sup> См.: Решения ЦИК № 678 от 9 сентября 2022 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751\\_102627.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751_102627.html) и № 821 от 15 декабря 2022 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-exercitarea-atributiei-de-supraveghere-a-rapoartelor-regarding-2751\\_102887.htm](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-exercitarea-atributiei-de-supraveghere-a-rapoartelor-regarding-2751_102887.htm).

<sup>169</sup> Согласно руководящим принципам ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии, пропорциональность санкций «должна включать рассмотрение суммы задействованных средств, были ли попытки сокрыть нарушение и носит ли нарушение повторяющийся характер», Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, пункт 280, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>170</sup> Полный перечень санкций за несоблюдение положений о политическом финансировании, рекомендованных БДИПЧ/Венецианской комиссией, см. там же, пункт 274.

- Парламенту следует значительно усилить градацию санкций в зависимости от вида нарушения, особенно в случаях незадекларированных, недопустимых или иностранных средств, и позаботиться о том, чтобы санкции были эффективными, соразмерными и сдерживающими (12 месяцев).

### **6.3. Случаи недостаточного/предвзятого надзора**

Даже в тех случаях, когда правовые положения предусматривают представление счетов по финансированию избирательных кампаний и некоторые санкции за несоблюдение этого требования, как это было принято в Молдове в период 2007-2021 годов, правовая база часто оказывается недостаточной и плохо реализуется на практике, что создает ощущение коррупции и предвзятости судебной системы к вопросам избирательного права.

По мнению наблюдателей за молдавской политикой, отсутствие постоянных институциональных обязательств по выполнению надзорных функций связано с нестабильностью и частыми сменами правительства и политического ландшафта, а также с разобщенностью между партийной и государственной службой. Следовательно, нет особого стимула проявлять твердость по отношению к тем, кто находится у власти, и решительность в строгом надзоре за теми, кто находится в оппозиции, поскольку они могут легко поменяться местами после следующих выборов, как часто и происходит.

Ряд ключевых фигур, предположительно причастных к крупномасштабным коррупционным делам, бежали из страны, что сделало невозможным привлечение их к ответственности за предполагаемые преступления, например,

- Лидеру ДПМ Владимиру Плахотнюку заочно предъявлено обвинение в создании организованной преступной группы и вымогательстве. Поскольку он бежал из страны в 2019 году и продолжает скрываться от правосудия, до сих пор не удалось привлечь его к ответственности по вышеупомянутым обвинениям.<sup>171</sup> Парламент недавно принял поправки к уголовно-процессуальному законодательству, позволяющие рассматривать дело в отсутствие обвиняемого, когда лицо уклоняется от судебного преследования или участия в судебном разбирательстве.<sup>172</sup>
- Вячеслав Платон, бизнесмен, обвиняемый в связи с «Делом о Ландромате», был приговорен в 2017 году к 18 годам тюремного заключения за растрату и отмывание денег, но Верховный суд отменил его приговор и назначил повторное судебное разбирательство, сославшись на процессуальные нарушения, допущенные в ходе первоначального судебного разбирательства. Господин Платон был освобожден из-под стражи в 2019 году, а в 2021 году бежал в Великобританию, откуда объявил о своем намерении вскоре заняться молдавской политикой.
- Илан Шор, также обвиняемый, в частности, в причастности к «Делу о Ландромате», бежал в Израиль в 2019 году. Хотя он физически не присутствовал в стране, это не помешало ему стать успешным кандидатом на Парламентских выборах в 2019 и 2021 годах. Несмотря на то, что Илан Шор недостижим для молдавской судебной системы, он продолжает оказывать существенное влияние на политику Молдовы.

Даже в случае с политиками, которые продолжают проживать в Молдове и им предъявляется обвинение в коррупции, прокуратура часто оказывается беззубой. Часто арестованных освобождают из-под стражи, а дела закрываются из-за недостатка собранных доказательств:

<sup>171</sup> Речь Генерального прокурора, обвиняющего Владимира Плахотнюка в создании организованной преступной группы, доступна по ссылке <http://procuratura.md/md/news/1211/1/8322/>.

<sup>172</sup> Поправки к Уголовно-процессуальному кодексу Республики Молдова были приняты 26 июля 2022 года - статьи 41, 52, 64 и т.д.; Закон № 198/2007 о правовой помощи, гарантируемой государством - ст. 19. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=132546&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132546&lang=ro#).

- 26 мая 2022 года прокуратура приняла решение поместить Игоря Додона, бывшего президента и многолетнего лидера ПСРМ, под домашний арест на тридцать дней. Додону были предъявлены обвинения по четырем пунктам: взяточничество, получение преступных средств в политических целях, незаконное обогащение и государственная измена.<sup>173</sup> Решение было связано с обнародованными в 2019 году записями, сделанными с использованием скрытой камеры, на которых зафиксирована встреча между господином Додоном и Владимиром Плахотнюком, в ходе которой господин Додон признает, что получал финансовую поддержку от России. На записи также видно, как Игорь Додон получает пластиковый пакет (предположительно с наличными) от Владимира Плахотнюка. Несмотря на тяжесть обвинений и видеозапись, Игорь Додон был освобожден из-под стражи за отсутствием достаточных доказательств. Тем не менее расследование продолжается. Господину Додону не разрешается покидать Молдову.
- В январе 2023 года Генеральная прокуратура закрыла дело так называемых «коррупцированных депутатов» за отсутствием доказательств и смерти главного свидетеля по делу.<sup>174</sup> Дело касалось 14 бывших депутатов, которые предположительно получили суммы в размере от 4 до 6 миллионов леев (примерно от 200000 до 300000 евро) в ноябре-декабре 2015 года за выход из ПКРМ и вступление в ряды ДПМ. Это деяние должно было преследоваться по закону на основании Уголовного кодекса, который квалифицирует такие действия как «присвоение имущества в особо крупных размерах» и «в отношении должностного лица». (Статья 325.3 а) и а 1)).<sup>175</sup>
- Марине Таубер, депутату Парламента, связанному с партией «Шор», в июле 2022 года было предъявлено обвинение в сознательном получении незаконного финансирования для партии от организованной преступной группы и фальсификации финансового отчета партии за первое полугодие 2022 года с намерением скрыть фактические доходы и расходы. Госпожа Таубер находится под судебным контролем. Расследование продолжается.

Неоднократно собеседники НКБК поднимали вопросы не только об институциональной компетентности, но и о политической воле расследовать и преследовать в судебном порядке такие дела о политической коррупции. Некоторые полагают, что институциональная неэффективность является результатом «сочетания недостатка опыта у назначенцев PAS, высокого уровня недоверия внутри партии среди ее членов и ко всем другим политическим силам, а также сильного стремления «быстро навести порядок» в демократических институтах, что может иметь долгосрочные негативные последствия для независимости этих институтов, а также для политического плюрализма и демократической консолидации в Молдове».<sup>176</sup>

<sup>173</sup> Копия обвинительного заключения Игоря Додона доступна по ссылке <https://cazuldodon.com/rechizitoriul/>.

<sup>174</sup> Генеральная прокуратура Республики Молдова, «Дело о сбежавших депутатах», закрыто после трех лет расследования, пресс-релиз, 25 января 2023 года, <http://procuratura.md/md/news/1211/1/9478/>.

<sup>175</sup> Для получения дополнительной информации о практике «покупки» депутатов смотрите: Козонак С., Колун М., Партийные перебежчики: Кто покупает депутатов в Молдове, Anticoruptie.md, 30 октября 2020 года, <https://anticoruptie.md/en/investigations/integrity/party-switchers-who-buys-deputies-in-moldova>.

<sup>176</sup> Deen B., Zweers W., Walking the tightrope towards the EU. Moldova's vulnerabilities amid war in Ukraine, Clingendael Report, September 2022, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-10/walking-the-tightrope-towards-the-eu.pdf>.



## **Гагаузия – случай недостаточной институциональной координации надзора за финансированием избирательной кампании**

Автономное территориальное образование Гагаузия управляется в соответствии с Конституцией, Законом об особом правовом статусе Гагаузии (Законом об автономии) и Регламентом об особом правовом статусе. Законодательный орган автономии, НСГ, и глава исполнительной власти, башкан, избираются всенародным голосованием. Выборы в Гагаузии организуются в соответствии с ее собственным Избирательным кодексом и собственной ЦИК, которая никак не подчиняется ЦИК Молдовы. ЦИК Гагаузии является органом по надзору за финансированием предвыборной кампании, которому конкуренты на выборах должны представлять еженедельные финансовые отчеты на протяжении всей предвыборной кампании. Местная ЦИК изучает информацию, представленную в финансовых отчетах, на предмет ее полноты, и при необходимости просит кандидатов предоставить дополнительную информацию.

Согласно миссиям по наблюдению за выборами, развернутым неправительственной организацией «Piligrim-Demo» на выборах башкана в 2019 году и на выборах в НСГ в 2021 году, ЦИК не располагает достаточными людскими ресурсами для полного выполнения задач, предписанных ей Избирательным кодексом. Например, на выборах башкана в 2019 году ЦИК действительно провела проверку представленных финансовых отчетов, сочтя их достаточно подробными и тщательными. В то же время заявленные расходы на предвыборную кампанию действующего башкана Ирины Влах составили 273758 леев (около 13500 евро согласно расценкам InfoEuro на 2019 год), а это очень маленькая сумма по сравнению с интенсивностью, разнообразием и количеством инструментов предвыборной кампании, использованных действующим башканом. Эти наблюдения ставят под сомнение расходы на кампанию (например, расходы на онлайн-рекламу, интернет-товары, прямую почтовую рассылку). Ряд собеседников «Piligrim-Demo» считают, что некоторые расходы были занижены, особенно те, которые связаны с производством рекламных роликов и арендой рекламных щитов.<sup>177</sup>

В Гагаузии проживают в основном русскоязычные, пророссийски настроенные граждане. Последние выборы башкана, проведенные 30 апреля и 14 мая 2023 года, проходили на законодательной и институциональной основе, которая не позволяет провести должную проверку источников финансирования предвыборной кампании кандидатов в башканы. 14 мая 2023 года кандидат от Партии «Шор» Евгения Гуцул победила на выборах башкана во втором туре. Согласно представленным отчетам о финансировании предвыборной кампании, доходы от ее предвыборной кампании составили беспрецедентные 2,45 миллиона леев (около 128000 евро), из которых 98% составили денежные пожертвования от частных лиц. В то же время ее главный соперник, Григорий Узун из ПСРМ, с которым госпожа Гуцул конкурировала во втором туре, указал в отчете более чем в семь раз меньшую сумму доходов предвыборной кампании, то есть 324000 леев (около 16900 евро).

<sup>177</sup> См. Итоговые отчеты миссий по наблюдению за выборами, развернутых на выборах башкана в 2019 году, Piligrim-Demo (<http://alegeri.md/images/2/28/Raport-interimar-piligrim-demo-bascan-2019-ru.pdf>) и выборы в Народное собрание Гагаузии в 2021 году, <https://shorturl.at/muyK9>.

### 6.3.1. Покупка голосов

«Покупка голосов», несмотря на то что это уголовное преступление, довольно частое явление в молдавских выборах. В ход идут различные предвыборные «стимулы» (деньги, товары, услуги и т.д.), чтобы побудить избирателей поддержать того или иного кандидата. По мнению наблюдателей БДИПЧ и Promo-LEX, президентские выборы 2016 года, проходившие на фоне общего недоверия общественности к государственным институтам, были омрачены практикой подкупа избирателей и злоупотреблением административными ресурсами. Была организована перевозка избирателей из Приднестровья.<sup>178</sup> Вследствие чего Конституционный суд постановил, что «...организация незаконной перевозки избирателей, подкуп избирателей и вовлечение религиозных культов в выборы...» должны считаться противозаконными.<sup>179</sup> Тем не менее, эта практика продолжилась и на следующих выборах. Например, во время Парламентских выборов 2019 года Национальный инспекторат полиции зарегистрировал восемь случаев обоснованного подозрения в подкупе избирателей. Материалы были направлены в АП для расследования.<sup>180</sup> В то же время наблюдатели Promo-LEX сообщили по меньшей мере о 188 случаях, которые можно было бы квалифицировать как предложение подарков.<sup>181</sup>

Подкуп избирателей был включен в Уголовный кодекс в 2011 году, но завершенных дел или обвинительных приговоров по этому преступлению нет. В то время как некоторые собеседники НКБК отмечали, что основными проблемами при расследовании случаев подкупа избирателей являются сложные уголовные процедуры, от сбора доказательств до предоставления права на апелляцию, другие считали, что главной проблемой остается нежелание правоохранительных органов эффективно и своевременно преследовать в судебном порядке такие преступления, так же, как и иные дела о коррупции с участием политических деятелей.

Кандидат от партии «Шор» на президентских выборах 2016 года Инна Попенко не задекларировала стоимость дисконтных карт «социальных магазинов», распространенных среди избирателей.<sup>182</sup> Хотя ЦИК расценила ее действия как «подкуп избирателей», она не была привлечена к ответственности, поскольку Уголовный кодекс того времени не предусматривал уголовной ответственности за покупку голосов во время президентских выборов, хотя и предусматривал уголовную ответственность за покупку голосов во время Парламентских и местных выборов и референдумов. Из-за отсутствия каких-либо других санкций ЦИК приняла решение об отмене регистрации кандидата.

Недавно в Кодекс о выборах были внесены поправки, запрещающие планирование и организацию перевозки избирателей в день выборов (статья 70.5). Кроме того, Министерству инфраструктуры и регионального развития было поручено заниматься «предупреждением, противодействием и выявлением нарушений», связанных с перевозкой избирателей. (Статья 28.2.(d))

#### **Рекомендация:**

- ЦИКу следует создать механизм быстрой и простой отчетности и документирования случаев подкупа избирателей (6 месяцев).
- ЦИКу, в сотрудничестве с Правительством Республики Молдова, следует организовать совместный тренинг для всех причастных правоохранительных

<sup>178</sup> Promo-LEX, Итоговый отчет Миссии по наблюдению за президентскими выборами 30 октября 2016 года, стр. 12, [https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/01/raport-electoral-final-2016\\_EN\\_.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/01/raport-electoral-final-2016_EN_.pdf).

<sup>179</sup> Постановление Конституционного суда № PCC-01/139e-34/4, 13 декабря 2016, <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=adrese&docid=103>.

<sup>180</sup> Генеральный инспекторат полиции, пресс-релиз: Статистика нарушений на выборах, 21 февраля 2019 года, <https://politia.md/ro/content/comunicat-de-presa-statistica-incalcarilor-electorale>.

<sup>181</sup> Promo-LEX, Итоговый отчет Миссии по наблюдению за Парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года, стр. 55, [https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul\\_final\\_alegeri\\_parlamentare\\_2019\\_Eng.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul_final_alegeri_parlamentare_2019_Eng.pdf).

<sup>182</sup> Социальные магазины - это магазины, где товары можно приобрести по сниженным ценам; в Молдове они были созданы Иланом Шором якобы для поддержки экономически уязвимых слоев населения.

органов, чтобы значительно повысить их прилежание и возможности по эффективному расследованию преступлений, связанных с финансированием избирательных кампаний, и судебному преследованию за такие преступления (9 месяцев).

### 6.3.2. Снятие с регистрации кандидата и партии

Ключевой особенностью, отличающей политические партии от других организаций, является их цель: получить власть в ходе избирательного процесса. Санкции, направленные против их права баллотироваться на выборах, могут в значительной степени препятствовать злоупотреблениям. Однако на самом деле существует лишь несколько нарушений, санкции за которые оказывают необходимый сдерживающий эффект. БДИПЧ и Венецианская комиссия рекомендуют, чтобы «...отмена регистрации конкурентов на выборах, как санкция, применяемая органами по проведению выборов... должна быть крайней мерой, применяемой только в случае наиболее серьезных нарушений, и подлежать эффективному судебному надзору в соответствии с международными стандартами и передовой практикой».<sup>183</sup> Более того, прежде чем тот или иной кандидат будет исключен из предвыборной гонки, «партия должна иметь возможность потребовать, чтобы окончательное решение о применении санкций было принято соответствующим судебным органом в соответствии с судебными принципами».<sup>184</sup>

#### **Дело Политической партии «Patria» против Республики Молдова в ЕСПЧ**

В своем решении 2020 года, касающемся отмены регистрации политической партии «Patria» на Парламентских выборах 2014 года в Молдове, ЕСПЧ установил, что были нарушены полномочия по отмене регистрации и что не было эффективного судебного надзора.<sup>185</sup> За три дня до выборов начальник Генерального инспектората полиции направил в ЦИК письмо о том, что «Patria» нарушила положения Кодекса о правонарушениях, и потребовал аннулировать ее регистрацию на предстоящих выборах, поскольку Кодекс о выборах не предусматривает каких-либо административных или уголовных санкций для кандидатов.

ЕСПЧ пришел к выводу, что отстранение партии «Patria» от участия в выборах не было основано на достаточных и относящихся к делу доказательствах; процедуры, принятые в избирательной комиссии и в национальных судах не предоставили партии-заявителю достаточных гарантий от произвола; а решения национальных властей не были обоснованными и, следовательно, были произвольными.<sup>186</sup>

Следуя рекомендациям БДИПЧ, недавние поправки к Кодексу о выборах определяют следующие обстоятельства, при которых может рассматриваться вопрос об отмене регистрации конкурентов на выборах:

**а)** использование незадекларированных средств, превышающих 1% от предельного

<sup>183</sup> Пункт 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года призывает государства - участники ОБСЕ позаботиться о том, чтобы конкуренты на выборах могли «[...] соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти», <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, CDL-AD(2002)23, пункт I.2.3.a, гласит, что «Равенство возможностей должно быть гарантировано как партиям, так и кандидатам», [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-rus).

<sup>184</sup> Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, стр. 45, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>185</sup> Европейский суд по правам человека, дело Политической партии «Patria» и др. против Республики Молдова, (5113/15) Страсбург, 4 августа 2020 г. [https://hudoc.echr.coe.int/fre #\(%22itemid%22:\[%22001-203826%22\]\)](https://hudoc.echr.coe.int/fre #(%22itemid%22:[%22001-203826%22])).

<sup>186</sup> Европейский суд по правам человека, Руководство по статье 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о правах человека, «Право на свободные выборы», 31 августа 2022 года, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_3\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf).

размера «Избирательного фонда»;

**б)** превышение предельного размера «Избирательного фонда»;

**в)** использование иностранных средств, за исключением пожертвований граждан Республики Молдова, получающих доходы за рубежом;

**г)** отказ государственных служащих, претендующих на избрание, взять отпуск по исполнению своих обязанностей на период выборов.

Отмена регистрации участника должна быть крайней мерой наказания за серьезное или неоднократное нарушение закона. Однако Кодекс о выборах не предусматривает промежуточных санкций за нарушения, за которые применяется отмена регистрации, что может привести к ситуации, когда к конкуренту вообще не будут применены никакие санкции, если не будет применена упомянутая крайняя мера.

**Рекомендация:**

- Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах с целью разрешить применение других санкций в случаях, когда отмена регистрации конкурента на выборах не применяется, несмотря на наличие обстоятельств, которые могли бы привести к такой отмене. (12 месяцев).

**Партия «Шор» испытывает на прочность существующие правовые и институциональные ограничения**

Наиболее вопиющим случаем реагирования государства на незаконное финансирование политической партии является дело партии «Шор», в котором все примененные санкции не возымели никакого исправительного эффекта, и последним средством в руках государства, по-видимому, является объявление партии неконституционной.

Партия «Шор», активно действующая на молдавском политическом поприще с 2015 года, неоднократно нарушала положения законодательства об избирательных кампаниях и другие правовые нормы. В 2019 году ЦИК обязала партию вернуть в государственный бюджет более 2 миллионов леев (около 100000 евро), полученных, вопреки положениям законодательства, от юридического лица, которое за год до начала избирательного периода осуществляло деятельность, финансируемую или оплаченную из государственного бюджета. В 2021 году ЦИК аннулировала регистрацию Марины Таубер, кандидата от партии «Шор» на должность мэра Бельц на местных дополнительных выборах, из-за использования ею незадекларированных финансовых средств и пожертвований в натуральной форме и, следовательно, за превышение установленной предельной суммы «Избирательного фонда». В 2022 году по той же причине ЦИК приостановила государственное финансирование партии в первом полугодии 2023 года.<sup>187</sup>

Проступки партии «Шор» и ее членов выходили далеко за рамки избирательного законодательства. 1 декабря 2021 года АП открыла уголовное дело для изучения источников финансирования партии на основании обоснованного подозрения в фальсификации финансовых отчетов с намерением сокрыть источники доходов и расходов.<sup>188</sup> Финансовые расследования проводятся с целью выявления подозрительных источников отмывания денег, в частности источника/происхождения денежных средств, с описанием маршрута этих операций. Кроме того, государственные власти провели расследование в отношении нескольких лиц, которые участвовали в незаконном финансировании партии. Тем временем организации, связанные с партией «Шор»,

<sup>187</sup> См., соответственно, решение ЦИК № 2444 от 4 сентября 2019 года, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-se-sizarea-nrcec-71746-din-20-2751\\_92792.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-se-sizarea-nrcec-71746-din-20-2751_92792.html), Решение ЦИК № 188 от 1 декабря 2021 года, <https://shorturl.at/dCKUW> и решение ЦИК № 678 от 9 сентября 2022 года, <https://shorturl.at/kBHO2>.

<sup>188</sup> Илан Шор скрывается от правосудия, уже приговорен судом первой инстанции к тюремному заключению за преступления, связанные с жульничеством, злоупотреблением доверием и отмыванием денег в крупных размерах. Марине Таубер, депутату Парламента от партии «Шор», предъявлены уголовные обвинения в предполагаемом незаконном финансировании партии организованной преступной группой.

осуществляли (и продолжают осуществлять) деятельность, направленную на подрыв государственной безопасности путем дестабилизации населения, регулярно в этих целях организуя антиправительственные протесты, источник финансирования которых неясен.<sup>189</sup> Президент Майя Санду заявила, что все это является частью российского заговора, опирающегося на «внутренние силы», такие как Партия «Шор», и призвала ужесточить законодательство в области безопасности.<sup>190</sup>

11 ноября 2022 года Правительство подало заявление в Конституционный суд Молдовы о проверке конституционности партии «Шор» в свете конституционного положения о том, что «партии и другие общественно-политические организации, цели или деятельность которых направлены против политического плюрализма, принципов правового государства, суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Молдова, являются неконституционными». (статья 41.4)<sup>191</sup> По мнению правительства, проверка конституционности партии «Шор» оправдывается предполагаемой преступностью основателя партии, депутатов Парламента, представляющих партию «Шор», и ее членов; неоднократные нарушения, связанные с финансированием политической партии, в отношении которых ЦИК применила санкции; и исчерпание других правовых механизмов для исправления поведения Партии «Шор».<sup>192</sup>

- Венецианская комиссия признает «право государственных органов при определенных условиях запрещать, распускать или вводить аналогичные ограничительные меры в отношении политических партий».<sup>193</sup> И все же объявление политической партии неконституционной и ее роспуск - это чрезвычайная мера, которая, тем не менее, может не принести желаемых результатов. Центр правовых ресурсов Молдовы предупредил, что заявление правительства о признании партии «Шор» неконституционной может расширить ее электорат на следующих выборах, а эффект от этой меры может оказаться недолговечным, потому что взамен аннулированной партии «Шор» может быть создана аналогичная. Дело этой партии выявляет огромные недостатки правовой и институциональной базы, благодаря которым в политику сумел пройти один из бенефициаров схемы по отмыванию денег 2014 года, причастный к «краже миллиарда» из молдавских банков.<sup>194</sup>

КС назначил слушания по делу о конституционности партии Шора на 10-17 мая 2023 года. 17 мая магистраты Суда объявили перерыв до 12 июня 2023 года для подготовки и представления адвокатами заключительных заявлений.

<sup>189</sup> Новые обыски в деле о незаконном финансировании партии «Шор» накануне объявленной на воскресенье акции протеста. Восемь человек были задержаны, Ziarul de Gardă, 18 February 2023, <https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/noi-perchezitii-in-dosarul-de-finantare-ilegala-a-partidului-sor-inainte-de-protestul-anuntat-pentru-duminica-opt-persoane-au-fost-retinute/>.

<sup>190</sup> Молдова опасается протестов, разжигаемых пророссийской партией, Би-би-си, 20 февраля 2023 года, <https://www.bbc.com/news/world-europe-64700590>.

<sup>191</sup> Обращение правительства в Конституционный суд с просьбой проверить конституционность партии «Шор», 11 ноября 2022 года, [https://constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/184h\\_2022.11.11.pdf](https://constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/184h_2022.11.11.pdf).

<sup>192</sup> См.: Венецианская комиссия, Справка Amicus Curiae для Конституционного суда Республики Молдова о признании политической партии неконституционной, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)051-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)051-e), Страсбург, 19 декабря 2022 г. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)051-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)051-e).

<sup>193</sup> Там же, пункт 33, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)051-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)051-e).

<sup>194</sup> Подробнее см.: Kroll, Project Tenor – Scoping Phase Final Report prepared for NBM, 2 April 2015, [https://watch.cpr.md/wp-content/uploads/2018/08/Kroll\\_Project\\_1-02.04.15.pdf](https://watch.cpr.md/wp-content/uploads/2018/08/Kroll_Project_1-02.04.15.pdf).

## VII. Выявленные уязвимости

### 7.1. Чрезмерное влияние заинтересованных групп и состоятельных лиц

В Молдове де-факто нет различия между политическими партиями и заинтересованными кругами. По данным UNICRI, в последние годы Молдова столкнулась с масштабными политическими беспорядками и поляризацией, и наблюдается высокая концентрация политической власти в руках небольшой группы лиц.<sup>195</sup> Многочисленные собеседники НКБК «признали, что в Молдове трудно провести грань между политикой и заинтересованными группами, поскольку они очень сильно переплетены. (...) Среди важных игроков были Владимир Плахотнюк, который, приобретая влияние в середине 2000-х годов во время президентства председателя ПКРМ Владимира Воронина, завладел несколькими ведущими банками и получил значительный контроль над главными государственными институтами (...), и Владимир Филат, занимавший пост премьер-министра Молдовы в 2009 - 2013 гг., который был центральной фигурой в борьбе за контроль над ведущими банками, значительная доля в акционерном капитале которых принадлежала молдавскому государству.»<sup>196</sup>

Кроме того, Уголовный кодекс разделяет понятия «политическая партия» и «конкуренты на выборах», а также «организованные преступные группы» и «организации, которые их финансируют». АП указала на тот факт, что в Молдове имеют место случаи, когда политическая партия входит в состав организованной преступной группировки. Люди, которые являются членами преступных группировок и схем, становятся членами политических партий. Адвокаты лиц, которым предъявлены такие обвинения, могут возразить, что подобные виды преступлений в настоящее время не предусмотрены Уголовным кодексом.

Среди обязательств, в соответствии с которыми Молдова получила статус кандидата в ЕС, - «деолигархизация», устранение чрезмерного влияния корыстных интересов в экономической, политической и общественной жизни.<sup>197</sup> Кроме того, был разработан и недавно принят План действий по деолигархизации в целях ограничения ее чрезмерного влияния на экономику, политику и жизнь.<sup>198</sup> В этом плане, в главе VII «Меры регулирования в политической сфере», содержится типовый отчет о финансировании политических партий и избирательных кампаний и/или инициативных групп, который ЦИК должна ежегодно представлять Парламенту, и крайний срок представления первого отчета - июнь 2023 года.<sup>199</sup>

Зарубежные страны заняли активную позицию по введению санкций против молдавских олигархов, которые, как утверждается, сотрудничают с Россией с целью манипулирования молдавской политикой. 26 октября 2022 года Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США (OFAC) ввело санкции, в частности, в отношении Владимира Плахотнюка и Илана Шора за захват и коррумпирование политических и экономических институтов Молдовы.<sup>200</sup> Активы этих лиц были заморожены, и им был запрещен въезд в США.

<sup>195</sup> ЮНИКРИ, Незаконные финансовые потоки и возвращение активов в Республике Молдова, Исследование 2021 года, [https://unicri.it/sites/default/files/2021-04/IIIF\\_M.pdf](https://unicri.it/sites/default/files/2021-04/IIIF_M.pdf).

<sup>196</sup> Отчет НКБК "The Offshore Republic. Review of factors leading to systemic fraud and money laundering in Moldova's banking, financial and insurance sectors", <https://ccia.md/en/2022/07/13/the-offshore-republic-10-years-after-the-embezzlement-of-money-from-financial-banking-insurance-system-in-moldova/>.

<sup>197</sup> Европейская комиссия, заключение по заявлению Республики Молдова на вступление в Европейский союз, Брюссель, 17 июня 2022, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic\\_of\\_Moldova\\_Opinion\\_and\\_Annex.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic_of_Moldova_Opinion_and_Annex.pdf).

<sup>198</sup> Венецианская комиссия, Проект закона об ограничении чрезмерного экономического и политического влияния в общественной жизни (деолигархизация), CDL-REF(2023)011, Страсбург, 15 февраля 2023 г., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2023\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2023)011-e).

<sup>199</sup> План мер по ограничению чрезмерного влияния частных интересов на экономическую, политическую и общественную жизнь (деолигархизация), утвержденный Национальной комиссией по европейской интеграции 26 мая 2023 года [https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/plan\\_CNIE\\_en\\_08.06.2023.pdf](https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/plan_CNIE_en_08.06.2023.pdf)

<sup>200</sup> Санкции были введены в соответствии с Глобальным законом Магнитского об ответственности за соблюдение прав человека от 2016 года, который позволяет применять санкции к нарушителям прав человека и коррумпированным чиновникам путем замораживания их активов и запрета на въезд в США. И

Согласно заявлению OFAC, «Плахотнюк контролировал судебную систему и использовал молдавские суды для манипулирования выборами мэра Кишинева в июне 2018 года и признания их недействительными. В другом случае Плахотнюк закрыл избирательные участки в районах, где его партия не ожидала хороших результатов, а Илан Шор вступил в сговор с Россией в преддверии досрочных Парламентских выборов 2021 года, чтобы подорвать авторитет президента Майи Санду и вернуть Молдову в сферу влияния России. В июне 2022 года Илан Шор получил поддержку России, и партия «Шор» координировала свои действия с представителями других олигархов, чтобы вызвать политические беспорядки в Молдове».<sup>201</sup>

28 апреля 2023 года ЕС утвердил новые рамочные санкции, направленные против действий лиц, ответственных за поддержку или осуществление действий, которые подрывают или угрожают суверенитету и независимости Республики Молдова, а также демократии в стране, верховенству закона, стабильности и безопасности. Это позволит ЕС «преследовать лиц, которые препятствуют или подрывают демократический политический процесс, включая проведение выборов, или пытаются свергнуть конституционный порядок, в том числе посредством актов насилия. Будущие ограничительные меры могут также быть направлены против лиц, которые совершают серьезные финансовые нарушения с использованием государственных средств».<sup>202</sup>

### **Рекомендация:**

- Правительству Молдовы следует продолжить меры по устранению чрезмерного влияния корыстных интересов в экономической, политической и общественной жизни («деолигархизацию») и приступить к реализации эффективных мер для достижения этой цели (6 месяцев).

## **7.2. Нерегулируемое стороннее финансирование**

Как среди политических партий, так и среди экспертов в этой области по-прежнему существует путаница между незадекларированными пожертвованиями в натуре и сторонним финансированием. Например, некоторые собеседники НКБК упоминали случаи, когда строительные компании финансировали политическую партию за счет неучтенных денежных средств, и при этом они квалифицировали это как «финансирование третьей стороной», а не как завуалированные пожертвования. Венецианская комиссия и БДИПЧ определяют третьи стороны как «физических лиц и организации, которые юридически не связаны с каким-либо кандидатом или политической партией и не координируют с ними свои действия, но которые, тем не менее, действуют с целью повлиять на результат выборов», и предусматривают, что «законы должны устанавливать пропорциональные и разумные пределы для сумм, которые третьи стороны могут потратить на продвижение кандидатов или партий, в идеале путем применения уже существующих предельных размеров пожертвований политическим партиям также и к этим субъектам».<sup>203</sup>

Владимир Плахотнюк, и Илан Шор могут быть подвергнуты таким санкциям, поскольку Закон применяется к государственным чиновникам, «ответственным за совершение, отдачу приказа или иное руководство актами коррупции в крупных размерах, включая присвоение частных или государственных активов в целях личной выгоды, коррупцию, связанную с государственными контрактами или добычей природных ресурсов, взяточничество или содействие переводу доходов от коррупции в иностранные юрисдикции, а также к соучастникам таких деяний». Конгресс США, S.284 - «Закон о введении санкций в отношении иностранных лиц, ответственных за грубые нарушения международно признанных прав человека, и для других целей» (Глобальный закон Магнитского об ответственности за соблюдение прав человека), 18 апреля 2016 года.

<sup>201</sup> U.S. Department of the Treasury, Treasury Targets Corruption and the Kremlin's Malign Influence Operations in Moldova, 26 October 2022, [home.treasury.gov/news/press-releases/jy1049](https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1049). См. также: U.S. Department of State, Response to Corruption and Election Interference in Moldova, Press Statement of the Secretary of State Anthony J. Blinken, 26 October 2022, [state.gov/response-to-corruption-and-election-interference-in-moldova/](https://state.gov/response-to-corruption-and-election-interference-in-moldova/).

<sup>202</sup> Council of the European Union new framework for targeted restrictive measures, Press Release, 28 April 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/04/28/republic-of-moldova-eu-adopts-framework-for-targeted-sanctions-to-counter-actions-destabilising-the-country/>.

<sup>203</sup> Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 2018 и 2020, <https://www.venice.coe.int/>

Финансирование третьими лицами не регулируется; законодательство не предусматривает возможности для каких-либо юридических лиц, будь то организации гражданского общества, фонды или профсоюзы, осуществлять деятельность, которая совпадала бы с целями и программами политических партий. Следовательно, любая подобная практика не подпадает под какие-либо ограничения или требования к раскрытию информации, что противоречит международным руководящим принципам. Существующим законодательным пробелом пользуются некоторые политические партии, у которых есть фонды, синхронизирующие свою деятельность в соответствии с повесткой этих политических партий.

Трансформация молдавского политического ландшафта после 2009 года, несмотря на то, что ее широко приветствовали как проевропейскую, ознаменовалась приходом в политику ряда богатых бизнесменов, таких как Влад Филат, лидер ЛДПМ, Владимир Плахотнюк, который возглавил ДПМ, Ренато Усатый, который поставил себя во главе «Нашей Партии» и Илан Шор, основавший собственную партию на базе общественно-политического движения «Равенство». За исключением Влада Филата, у каждого из этих бизнесменов, ставших политиками, был свой собственный фонд, осуществлявший благотворительную деятельность и преследовавший политические цели.

Приходу Владимира Плахотнюка в политику в 2010 году предшествовал ряд благотворительных кампаний, осуществленных его фондом и широко освещенных в его средствах массовой информации. Он зарегистрировался в качестве кандидата от ДПМ в последние дни регистрации, но все мероприятия, проводимые его фондом, были де-факто неотделимы от его предвыборной кампании. Таким образом, эти расходы не были включены в отчет о кампании ДПМ.

В 2018 году Promo-LEX зафиксировала деятельность благотворительных фондов и обществ с ограниченной ответственностью (ООО), которые де-факто были рекламными акциями ДПМ, ПСРМ и партии «Шор» на общую сумму, по оценкам, 10,3 млн леев (около 520000 евро).<sup>204</sup>

На Парламентских выборах 2019 года благотворительные организации, связанные с ДПМ, ПСРМ и Партией «Шор», были на переднем крае избирательных кампаний.<sup>205</sup> По данным МВД, в Антикоррупционную прокуратуру было передано дело об участии в той избирательной кампании благотворительного фонда «От души», возглавляемого супругой Игоря Додона.<sup>206</sup> Преобладание «фондов, связанных с политическими партиями, участвующими в выборах, занимающихся финансированием в виде пожертвований и организации мероприятий», было отмечено наблюдателями БДИПЧ в 2019 году, когда Владимир Плахотнюк выступал как в качестве основателя Благотворительного фонда «Эдельвейс», так и в качестве председателя ДПМ.<sup>207</sup>

В июле 2020 года партия «Шор» проинформировала о том, что скидки в размере от 15 до 100% будут доступны примерно 500000 владельцев карт «МериШор» - сети социальных магазинов, принадлежащей Илану Шору.<sup>208</sup> Такую систему можно приравнять к покупке голосов, поскольку избиратели могут чувствовать себя обязанными голосовать за партию, которая открывает доступ к магазинам с товарами со скидкой.

Закон не позволяет кандидатам финансировать собственные кампании, что вызывает

---

[webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2020\)032-e](https://webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>204</sup> Promo-LEX, *Финансирование политических партий в Республике Молдова*, Ретроспектива 2018 года, [https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/06/raport\\_finantarea\\_partidelor\\_2019\\_EN\\_web.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/06/raport_finantarea_partidelor_2019_EN_web.pdf).

<sup>205</sup> Итоговый отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами, Парламентские выборы 24 февраля 2019 года, Варшава, 22 мая 2019 года, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/420452.pdf>.

<sup>206</sup> С начала избирательной кампании полиция зафиксировала 129 нарушений закона.

<sup>207</sup> Жалоба № СЕС-10АР/10 от 15.01.2019 была подана в ЦИК Избирательным блоком АСУМ, но ЦИК ее отклонил. Надзорный орган решил, что это была деятельность благотворительного фонда, которая не касалась финансирования избирательной кампании, а также что у него нет юрисдикции в отношении рассмотрения жалобы на кандидата.

<sup>208</sup> См.: Пока Правительство устраивает шоу, мы будем помогать людям. Илан Шор объявляет о цене за хлеб всего в два лея и большие скидки в магазинах «МериШор», начиная с понедельника, Партия «Шор», 21 июля 2022 года.



много критики со стороны лидера «Нашей Партии». У самого господина Усатого также есть благотворительный фонд, и он открыто признает, что надеется, что кто-нибудь из бенефициаров фонда пожертвует деньги партии. Такая схема создает простор для коррупции типа «услуга за услугу», когда ожидается, что за услуги, оказываемые политическими лидерами, в какой-то момент нужно будет отблагодарить.

Совет Европы рекомендует, чтобы «правила, касающиеся пожертвований политическим партиям [...], также применялись, в зависимости от обстоятельств, ко всем организациям, которые прямо или косвенно связаны с политической партией или иным образом находятся под контролем политической партии».<sup>209</sup> Венецианская комиссия и БДИПЧ расширяют эту рекомендацию, предусматривая, что «если политические фонды существуют в соответствующем государстве, они должны подпадать под действие одного и того же надзорного законодательства и быть связанными теми требованиями, которых должны придерживаться политические партии».<sup>210</sup>

#### **Рекомендации:**

- Парламенту следует распространить действие Закона о политических партиях на политические фонды, которые должны подчиняться одним и тем же правилам, касающимся доходов и расходов, а также обязательств по раскрытию информации, что и политические партии (12 месяцев).
- Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах и Закон о политических партиях в целях регулирования финансирования политических партий и избирательных кампаний третьими лицами, предотвращения попыток скрыть информацию о финансовой поддержке, проведя перед этим широкие консультации с гражданским обществом, чтобы положения законодательства не ущемляли свободу объединений (12 месяцев).
- Парламенту следует внести поправки в Кодекс о выборах, обязав третьи стороны, желающие участвовать в избирательных кампаниях, заранее регистрироваться в ЦИК, и применяя к ним те же правила финансирования избирательных кампаний, что и к конкурентам на выборах (12 месяцев).

Законодательство запрещает анонимные пожертвования и пожертвования, сделанные от имени третьей стороны, от имени другого физического или юридического лица, которые могут быть использованы для сокрытия личности истинного жертвователя.<sup>211</sup> Такую практику часто называют ложными или «соломенными» пожертвованиями. «Соломенных доноров» могут использовать для дарения политической партии или «избирательному фонду» средств, которые они ранее получали от богатых бизнесменов. Ложные пожертвования на избирательные кампании чреваты подрывом общественного доверия к политической и избирательной системе, государственным институтам и их выборным должностным лицам и тем самым могут подорвать легитимность народных избранников.

### **7.3. Иностранное финансирование и его влияние**

С момента обретения Молдовой независимости можно привести множество примеров законных и конструктивных форм прозрачной политической поддержки из-за рубежа в целях укрепления демократического процесса, однако же Молдова подвергалась влиянию иностранных политических партий и элит самым непрозрачным и угрожающим образом. Например, на выборы и референдумы в приднестровском регионе и Гагаузии систематически влияют тайные иностранные пожертвования и влияние.

<sup>209</sup> Совет Европы, Рекомендация Rec(2003)4 Комитета министров государствам-членам об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний, статья 6, [rm.coe.int/16806ccc1f1](https://rm.coe.int/16806ccc1f1).

<sup>210</sup> Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий, второе издание, CDL-AD(2020)032, параграф 222, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>211</sup> БДИПЧ, Записка о регулировании деятельности третьих сторон в регионе ОБСЕ, Варшава, 20 апреля 2020 г., стр. 11, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/452731.pdf>.

Различные случаи предполагают участие Российской Федерации в молдавском политическом ландшафте. По данным Нидерландского института международных отношений Clingendael, «существует риск сговора между интересами России, стремящейся удержать Молдову вне геополитической орбиты ЕС, и интересами различных политических и олигархических группировок внутри Молдовы, позициям которых угрожают антикоррупционные реформы PAS, в том числе интересам Владимира Плахотнюка, Вячеслава Платона и Илана Шора».<sup>212</sup>

### **«Багамское» дело**

Одним из наиболее известных случаев предполагаемого иностранного финансирования молдавских политических партий является так называемое «Багамское дело». В феврале 2016 года базирующаяся на Багамах офшорная компания Westerby Limited перевела на основании кредитного соглашения 30 миллионов леев (около 1.5 млн евро) молдавской компании Exclusiv Media LLC. Офшорная компания, о которой идет речь, по-видимому, имела тесные связи с Российской Федерацией, и кредитное соглашение между компаниями предусматривало, что в случае возникновения каких-либо споров будет применяться российское законодательство и арбитражный суд на территории России. Руководил компанией Exclusiv Media LLC Корнелиу Фуркулица, депутат от ПСРМ, близкий к Игорю Додону. Большая часть переведенных денег была снята наличными и выдана ряду лиц, близких к ПСРМ, в виде беспроцентных займов на сумму от 300000 до 500000 леев (около 15000-2,000 евро). Получатели кредита пожертвовали ПСРМ денежные суммы, которые превышали их годовой доход.<sup>213</sup> Считается, что такое значительное увеличение финансовых ресурсов в значительной степени помогло обеспечить победу Додона на президентских выборах осенью 2016 года.<sup>214</sup>

Уголовное дело по обвинениям в офшорном финансировании ПСРМ было возбуждено в июне 2016 года. Однако, поскольку блок ПСРМ-ACUM пришел к власти в том же месяце, АКП отказалась инициировать соответствующее расследование. В конце концов, в декабре 2019 года было возбуждено дело на основании статьи 181<sup>2</sup> (1) Уголовного кодекса, но более чем за три прошедших года расследование так и не было завершено.<sup>215</sup> До 2020 года отсутствие прогресса в этом деле можно было списать на предвзятость Генеральной прокуратуры. Тем не менее, даже с приходом нового генерального прокурора в 2020 году мало что изменилось.

Организация Объединенных Наций призвала «все государства воздерживаться от финансирования или предоставления, прямо или косвенно, любой другой формы открытой или скрытой поддержки политическим партиям или группам и от действий, направленных на подрыв избирательных процессов в любой стране».<sup>216</sup> Совет Европы рекомендует, чтобы «...государства конкретно ограничивали, запрещали или иным образом регулировали пожертвования от иностранных жертвователей».<sup>217</sup> Хотя Кодекс о выборах запрещает любые формы участия иностранцев в избирательных кампаниях, реальные случаи такого вмешательства были и остаются.

<sup>212</sup> Deen B., Zweers W., Walking the tightrope towards the EU. Moldova's vulnerabilities amid war in Ukraine, Clingendael Institute, September 2022, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-10/walking-the-tight-rope-towards-the-eu.pdf>.

<sup>213</sup> RISE Moldova, *Деньги Додона с Багамских островов*, 29 сентября 2016 г., <https://www.rise.md/articol/banii-lui-dodon-din-bahamas/>.

<sup>214</sup> RISE Moldova, *Связанный с Россией офшор, помогает финансировать кампании социалистов*, 28 сентября 2016 г., <https://www.rise.md/english/russian-linked-offshore-helps-fund-socialist-campaigns/>.

<sup>215</sup> Rata M., Tarna C., Monitoring the Selectivity of Criminal Justice, Report 2020-2021, Freedom House and Lawyers for Human Rights Association, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-11/fh-Moldova\\_Report\\_Selective-Justice-2021\\_v2-Eng.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-11/fh-Moldova_Report_Selective-Justice-2021_v2-Eng.pdf).

<sup>216</sup> Статья 6 резолюции 46/130 Генеральной Ассамблеи ООН, (декабрь 1991 года).

<sup>217</sup> Рекомендация N Rec(2003)4 Комитета министров Совета Европы государствам-членам "Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний", ст. 7, [rm.coe.int/16806cc1f1](https://rm.coe.int/16806cc1f1).

### Дело «Открытого диалога»

В 2018 году польский фонд «Открытый диалог» стал объектом расследования Следственной комиссии Парламента. Комитет установил, что фонд был причастен к отмыванию денег, поскольку получал финансовые ресурсы, в частности, от военных предприятий в Российской Федерации, которые находятся под международными санкциями, поставок военной техники государствам, вовлеченным в региональные конфликты, и платежей из офшорных фондов. По данным Комитета, «Открытый диалог» и его лидер Людмила Козловская якобы работали над тем, чтобы очернить имидж Республики Молдова на международной арене, поддерживали интересы Вячеслава Платона и его аффилированных лиц и оказывали финансовую поддержку (на тот момент оппозиционным) партиям: PAS и Платформе «Достоинство и правда».<sup>218</sup> Козловская, а также лидеры соответствующих политических партий не согласились с обвинениями Комитета.

2 февраля 2023 года Парламент отменил ранее принятое постановление касательно «Открытого диалога», придя к выводу, что постановление 2018 года было вынесено по политическим мотивам и в целях преследования оппозиционных политических партий».<sup>219</sup> Более того, Прокуратура по борьбе с организованной преступностью и особым делам прекратила расследование на основании постановления Парламента от 2019 года «О признании Республики Молдова захваченным государством».<sup>220</sup>

Дела, подобные делу об «Открытом диалоге» и «Молдавско-российском деловом союзе» (см. ниже), влияют на отношение населения к гражданскому обществу. Согласно Барометру общественного мнения, менее 24% молдаван «очень доверяют» или «скорее доверяют» НПО, в то время как более 55% не доверяют НПО (18.4% «не очень доверяют» и 36.8% «совсем не доверяют»)<sup>221</sup>. Существует ряд причин для такого негативного отношения к гражданскому обществу, которые напрямую связаны с политической коррупцией.

<sup>218</sup> С отчетом Следственной комиссии от 16 ноября 2018 года можно ознакомиться здесь: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=109992&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109992&lang=ro) и здесь: <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=033b35b1-475d-4d2c-970c-a108ba25b43f>. Подробнее о работе Следственной комиссии можно прочитать в: Dulgher M., An outline of the 'Open Dialog' scandal. PAS and DTPP in the gunsight of the Moldovan Parliament, Moldova.org, 13 November 2018, <https://www.moldova.org/en/outline-open-dialog-scandal-pas-dtpp-gunsight-moldovan-parliament/>.

<sup>219</sup> См. Постановление Парламента № 20 от 2 февраля 2023 года об отмене постановления Парламента № 251/2018 «О докладе Следственной комиссии по выяснению фактических и правовых обстоятельств вмешательства Фонда «Открытый диалог» («Открытый диалог») и его основателя Людмилы Козловской во внутренние дела Республики Молдова и в отношении финансирования некоторых политических партий Республики Молдова» [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=135540&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135540&lang=ro). Доклад Юридической комиссии от 1 февраля 2023 года доступен [здесь https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=8d879640-3cbd-4996-94a0-11943715f82e](https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=8d879640-3cbd-4996-94a0-11943715f82e).

<sup>220</sup> Постановление Парламента №39/2019 «О принятии Декларации о признании Республики Молдова захваченным государством», 8 июня 2019 года, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=114796&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114796&lang=ru).

<sup>221</sup> Барометр общественного мнения, Республика Молдова, ноябрь 2022 года, <http://bop.ipp.md/ru>.

### **Дело «Молдавско-российского делового союза»**

В июле 2021 года Игорь Додон стал председателем неправительственной организации «Молдавско-российский деловой союз», официально созданной для защиты прав и законных интересов предпринимателей в России и Молдове. Команды RISE Moldova и Dossier Center, проведя журналистское расследование, сообщили, что Союз финансировался российским предприятием «Деловая Россия», представленным Игорем Чайкой, сыном Юрия Чайки, генерального прокурора России в 2006-2020 годах. Следствие установило, что в период с октября 2021 года по апрель 2022 года «Деловая Россия» перевела на банковский счет «Молдавско-российского делового союза» около 5 миллионов леев (около 250000 евро). Более того, переводы по времени совпадают с антизападными заявлениями г-на Додона, в частности, о международном [западном] финансировании как угрозе государственной безопасности, и в то же время его собственный гонорар был выше той суммы, которая была выделена на благотворительность.<sup>222</sup> В октябре 2022 года США ввели санкции в отношении Игоря Чайки в соответствии с Глобальным законом Магнитского об ответственности за нарушение прав человека, заявив, что Российская Федерация «использовала компании Чайки в качестве прикрытия для направления денег сотрудничающим с ней политическим партиям в Молдове. Некоторые из этих незаконных средств были направлены на взятки и фальсификацию выборов».<sup>223</sup>

Возможность иностранного влияния через организации гражданского общества очевидна, однако такие меры решения проблемы, как введение ограничений на объем иностранного финансирования, которое НПО имеет право принять, или клеймение таких НПО как «иностранцев» - все это политизированные инструменты, ущемляющие свободу объединений. Как подчеркнул специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и объединений, «правовая база и политика, связанные с ресурсами, оказывают значительное влияние на свободу объединений; они могут повысить эффективность и устойчивость объединений или, наоборот, поставить их в зависимое и уязвимое положение».<sup>224</sup>

По мнению Совета Европы, «единственным ограничением на пожертвования, поступающие из-за рубежа, должны быть общеприменимые законы о таможене, иностранной валюте и отмывании денег, а также о финансировании выборов и политических партий».<sup>225</sup> Венецианская комиссия признала в качестве законных целей предупреждение финансирования терроризма или отмывания денег, меры, «которые могут оправдать надзор за финансированием общественных объединений и других организаций из иностранных источников», но «...следует проводить различие между иностранными государствами и международными организациями».<sup>226</sup>

<sup>222</sup> RISE Moldova, Russian Money for Dodon, 10 November 2022, [www.rise.md/english/russian-money-for-dodon/](http://www.rise.md/english/russian-money-for-dodon/).

<sup>223</sup> U.S. Department of the Treasury, Treasury Targets Corruption and the Kremlin's Malign Influence Operations in Moldova, 26 October 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1049>.

<sup>224</sup> UN Doc. A/HRC/23/39, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 24 April 2013.

<sup>225</sup> Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, 10 октября 2007 г., Пояснительная записка, параграф 101.

<sup>226</sup> Венецианская комиссия, Отчет о финансировании объединений, CDL-AD(2019)002, Страсбург, 18 марта 2019 г., пункты 88 и 98, соответственно, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e). См. также Венецианская комиссия, Венгрия - Заключение по проекту закона о прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа, CDL-AD(2017)015, Страсбург, 20 июня 2017 г., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015-e).

Дело «экспертов» от ФСБ, консультирующих молдавские политические партии по «политическим технологиям»

Команда RISE Moldova и Dossier Center провели серию исследований об участии Федеральной службы безопасности (ФСБ) Российской Федерации и администрации президента Молдовы в избирательных кампаниях в стране с 2016 года.<sup>227</sup> Согласно исследованию, российские эксперты в области так называемых политических технологий были задействованы в четырех избирательных кампаниях от имени кандидатов ПСРМ: на местных выборах 2019 года, на президентских выборах 2020 года, на Парламентских выборах 2021 года и на выборах мэра города Бельцы в 2021 году. Сообщается, что эксперты по политическим технологиям представляли предвыборные стратегии ПСРМ на рассмотрение российскому генералу Дмитрию Милютину, заместителю начальника Отдела оперативной разведки 5-го управления ФСБ.<sup>228</sup> Трое из четырех «экспертов-политтехнологов», которые работали с ПСРМ и помогали Игорю Додону на президентских выборах 2020 года, были подвергнуты санкциям OFAC Министерства финансов США за очерняющие операции в Молдове.<sup>229</sup> Более того, те же самые «политтехнологи» якобы консультировали кандидата ПСРМ, избранного на пост мэра Кишинева, и работали с сотрудниками предвыборного штаба Илана Шора во время президентских выборов 2020 года и Парламентских выборов 2021 года.<sup>230</sup>

#### **Рекомендация:**

- Парламенту следует рассмотреть поправки к Уголовному кодексу, согласно которым незаконное иностранное финансирование политических партий и конкурентов на выборах, а также незаконное иностранное финансирование, цель которого - повлиять на исход выборов в Молдове, будет караться как уголовное преступление (12 месяцев).

#### **7.4. Преобладание кассовых операций в финансовом управлении политических партий**

Законодательство допускает кассовые операции при оплате членских взносов и пожертвований от частных лиц. Кассовые доходы должны быть переведены на соответствующий банковский счет в течение 5 рабочих дней и оформлены в надлежащем порядке, согласно постановлениям ЦИК. Денежные пожертвования от частных лиц политическим партиям допустимы при условии, что в год они не превышают одной среднемесячной заработной платы, т.е. 9900 леев (около 500 евро).<sup>231</sup> Собеседники НКБК утверждали, что запрет денежных пожертвований или их дальнейшее ограничение негативно скажется на сборе средств политическими партиями.

Снижение предельного размера кассового сбора пожертвований с трех до одной средней заработной платы является ответной мерой против практики сбора наличных средств

<sup>227</sup> RISEMoldova, *Кремлиновичи*, 10 октября 2020 года, <https://www.rise.md/rusa/%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B-%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87/>.

<sup>228</sup> Сообщается, что отчеты, поданные Пятым управлением, были использованы Кремлем для принятия решения о вторжении в Украину. См.: Кто в ФСБ курирует Молдову, Dossier Center 2022, [fsb.dossier.center/mld-en/](https://fsb.dossier.center/mld-en/).

<sup>229</sup> RISE Moldova, «Стратегические цели России в политической, оборонной, военно-технической сферах и сфере безопасности Молдовы», 17 марта 2023 года, <https://www.rise.md/english/kremlins-plan-for-moldova/>; RISE Moldova, *Российские «силовики» оказывают влияние на избирательные процессы в Молдове*, 2 ноября 2022 года, <https://www.rise.md/english/fsb-agents-in-charge-of-moldova/>.

<sup>230</sup> Во время президентской кампании 2020 года возросло число лиц из окружения Социалистической партии, которые время от времени или часто встречались с российскими политическими консультантами. RISE Moldova, *Кремлиновичи*, 17 ноября 2020 года, <https://www.rise.md/english/kremlinovici-deployment/>.

<sup>231</sup> См.: Статистический банк данных Молдовы, Среднемесячный валовой и чистый заработок в разбивке по видам экономической деятельности, секторам и полу, 2013-2021 годы, [https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/en/30Statisticasociala/30Statisticasociala\\_\\_03FM\\_\\_SAL010\\_\\_seriianuale/SAL010100.px/?rxid=5aad211e-2f63-43c6-9796-f49f4cefe6cf](https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/en/30Statisticasociala/30Statisticasociala__03FM__SAL010__seriianuale/SAL010100.px/?rxid=5aad211e-2f63-43c6-9796-f49f4cefe6cf).

политическими партиями. Например, в 2018 году тысяча жертвователей внесли в ДПМ денежные взносы на общую сумму 5.6 млн леев (около 280000 евро). Кандидат Зинаида Гречаный собрала наличными почти 3 миллиона леев (около 150000 евро) от 200 человек.<sup>232</sup>

Несмотря на положения закона, собеседники НКБК говорили о проблеме кассовых операций в сфере политических финансов. Занижение данных как о доходах, так и о расходах позволяет осуществлять значительную часть операций в обход требований о раскрытии информации. Например, один из собеседников утверждал, что Партия «Шор» ведет 21 различную страницу в Facebook, что якобы обходится примерно в 4-6 миллионов леев (около 200000 - 300000 евро). До тех пор, пока не будет надежной методологии надзора, которая выходила бы за рамки проверки достоверности представленных данных и опиралась бы на информацию о понесенных расходах также из других, внешних источников, будет сохраняться несоответствие между заявленными и фактическими финансами политических партий, поступлением и расходованием денежных средств.

Служба информации и безопасности отметила проблему притока наличных средств из-за рубежа. 10000 евро - это предельная сумма наличных средств, которые можно ввозить без декларации, что, по мнению СИБ, обеспечивает поступление большого объема наличных из-за рубежа.<sup>233</sup> Более того, установленный законом лимит на кассовые операции составляет 100000 леев (около 5000 евро).<sup>234</sup> Такая нормативно-правовая база допускает широкое распространение наличных денег и снижает прозрачность операций. Тем не менее, ЦИК сообщила, что единственной наличностью, разрешенной политическим партиям, является сбор членских взносов и пожертвований в размере, не превышающем одну среднемесячную заработную плату. Полученные наличные деньги необходимо впоследствии перевести на специальный банковский счет. Все остальные операции осуществляются посредством банковских переводов.

Более того, в крайних случаях незаконное финансирование политических партий в виде наличных средств может поставить под угрозу государственную безопасность. У Молдовы есть недавний опыт в этом отношении, когда за счет такого финансирования оплачивались регулярные общественные беспорядки с целью дискредитации правительства. В октябре 2022 года, после обысков, прошедших во многих населенных пунктах страны, АП изъяла 3.5 миллиона леев (около 176000 евро) наличными у организаторов от Партии «Шор», которым платили за подстрекательство к еженедельным антиправительственным митингам.<sup>235</sup> По оценкам межрегионального научно-исследовательского института ООН по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ), огромные незаконные денежные потоки оказывают коррумпирующее влияние на молдавскую экономику и на молдавскую политическую систему.<sup>236</sup>

#### **Рекомендация:**

- Правительству Молдовы следует организовать тренинг для повышения компетентности надзорных органов, включая налоговые и таможенные органы, по ограничению широкого распространения незаконной наличности в экономике (6 месяцев).

---

<sup>232</sup> RISE Moldova, Parties' Donors (I): We donated and God with them, 26 November 2018, <https://www.rise.md/articol/donatorii-partidelor-i-am-donat-si-dumnezeu-cu-dansii/>.

<sup>233</sup> Закон № 1568 от 20 декабря 2002 года об импорте и экспорте товаров физическими лицами из Республики Молдова Статья 3<sup>1</sup>, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=127867&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127867&lang=ro).

<sup>234</sup> Закон № 845 от 3 января 1992 года «О предпринимательстве и предприятиях», статья 6, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=135032&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135032&lang=ro).

<sup>235</sup> Пресс-агентство IPN, Прокуратура изъяла 3.5 миллиона леев наличными у организаторов митинга партии «Шор», 20 октября 2022 года, [https://www.ipn.md/en/prosecutors-seize-35-million-lei-in-cash-from-shor-7967\\_1092892.html](https://www.ipn.md/en/prosecutors-seize-35-million-lei-in-cash-from-shor-7967_1092892.html) ; Протестующие в аренду. Тайное расследование ZdG: Мы внедрились в ряды протестующих Шора и теперь показываем вам изнутри, как платят людям, привезенным в Кишинев, и как работает машина протеста, Ziarul de Gardă, 3 октября 2022 года, <https://www.zdg.md/en/?p=9680>.

<sup>236</sup> ЮНИКРИ, Незаконные финансовые потоки и возврат активов в Республике Молдова, Исследование 2021 года, [https://unicri.it/sites/default/files/2021-04/IIF\\_M.pdf](https://unicri.it/sites/default/files/2021-04/IIF_M.pdf).

## 7.5. Использование криптовалюты в политическом финансировании

В марте 2023 года Парламент представил пакет поправок, регулирующих использование виртуальных валют (ВВ) в Молдове.<sup>237</sup> Недавно принятые поправки к законодательству необходимы в контексте стремительной эволюции криптовалют и риска неправомерного использования ВВ с целью отмывания денег и финансирования терроризма. До сих пор криптовалюты никак не регулировались, и, следовательно, их выпуск и операции с ними не подлежали государственному надзору. 25 октября 2022 года Комиссия по чрезвычайным ситуациям приняла ряд мер по преодолению энергетического кризиса, включая запрет на майнинг криптовалют в стране, а также на импорт оборудования для этого. В соответствии с этим, полиция закрыла ряд крупных и средних ферм по добыче криптовалют.

Быстрое распространение криптовалют во всем мире неизбежно создаст необходимость в регулировании этого сектора, в том числе в отношении финансирования политических кампаний. В целом, использование криптовалют в финансировании политических партий и избирательных кампаний может вызывать вопросы о прозрачности и подотчетности, поскольку криптовалюты, в силу непрозрачности таких операций, обеспечивают высокую степень анонимности. Некоторые правительства разрабатывают правила, касающиеся использования криптовалют в политических кампаниях, такие как ограничения на взносы в криптовалютах, и требования к раскрытию источников таких взносов.<sup>238</sup>

Закон вводит новые понятия, такие как «виртуальная валюта» и «поставщик услуг виртуальной валюты», и содержит статьи, нацеленные на бенефициарных владельцев, политически значимых лиц и меры, применяемые в отношении стран/юрисдикций с высоким уровнем риска, находящихся под мониторингом ФАТФ.<sup>239</sup> Еще предстоит выяснить, насколько эффективными будут эти положения в предупреждении политической коррупции.

АП сообщила, что у них нет доказательств широкого использования криптовалют в мошеннических действиях, связанных с финансированием политических партий и избирательных кампаний, но СИБ включила криптовалютные транзакции, осуществляемые через Румынию или приднестровский регион, в список главных проблем политической коррупции. Как сообщили некоторые собеседники НКБК, хотя в Молдове криптовалюты не имеют широкого использования, они служат промежуточным этапом для переводов финансовых средств, в том числе из-за рубежа, что помогает завуалировать личность

---

<sup>237</sup> Закон № 308 от 22 декабря 2017 года «О предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма», [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=133298&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133298&lang=ru). Закон № 74 от 21 мая 2020 года «О процедуре установления нарушений в области предупреждения отмывания денег и финансирования терроризма и порядке применения санкций».

<sup>238</sup> Например, в Соединенных Штатах Федеральная избирательная комиссия выпустила руководство, которое позволяет во время политических кампаний принимать пожертвования в криптовалютах, но требует, чтобы такие пожертвования указывались как взносы в натуре, раскрывались источники взносов и соблюдались другие законы о финансировании избирательных кампаний. Политические пожертвования в криптовалютах также регулируются в Канаде, Франции, Японии и Южной Корее, <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/filing-reports/bitcoin-contributions/>. Для получения дополнительной информации см.: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/cryptocurrencies-and-political-finance.pdf> Криптовалюты и политические финансы, Международный институт содействия демократии и выборам IDEA, Дискуссионный документ 2/2019, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/cryptocurrencies-and-political-finance.pdf>.

<sup>239</sup> Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является глобальным органом по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Этот межправительственный орган устанавливает международные стандарты, направленные на предупреждение такой незаконной деятельности и вреда, который она причиняет обществу. Являясь директивным органом, ФАТФ работает над формированием необходимой политической воли для проведения национальных нормативно-правовых реформ в этих областях.

жертвователя.<sup>240</sup> Например, журналистские расследования о незаконном финансировании Партии «Шор» содержат утверждения о том, что партия получала средства от зарубежных переводов и валютных операций, в том числе с криптовалютой.<sup>241</sup>

Тот факт, что приднестровский регион легализовал добычу криптовалют в январе 2018 года, после принятия Закона о развитии технологии блокчейн, повышает уязвимость Молдовы к незаконному иностранному финансированию в виртуальной валюте, распространяющемуся также на политические партии и конкурентов на выборах. Майнинг криптовалют, для которого требуется значительное количество энергии, гораздо дешевле обходится на территории приднестровского региона, который не платит за газ, поставляемый Россией. Таким образом, инвесторам в криптовалюту якобы предлагаются очень конкурентоспособные тарифы на электроэнергию. Среди иностранных инвесторов, по сообщениям СМИ, фигурирует ранее упомянутое российское предприятие «Деловая Россия».

---

<sup>240</sup> См., в частности: Производство криптовалют в Приднестровском регионе: вовлеченные субъекты и бенефициары, Независимый анализ Expert Group, 5 апреля 2019 г., <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1764-produc%C8%9Bia-de-criptomenede-%C3%AEEn-regiunea-trasnistrean%C4%83-subiec%C8%9Bii-%C8%99i-beneficiarii-implica%C8%9Bi>; Necsutu M., With Cheap Energy, Transnistria Taps Cryptocurrency Potential, Balkan Insight, 12 February 2019, <https://balkaninsight.com/2019/02/12/with-cheap-energy-transnistria-taps-cryptocurrency-potential/>; Grau L., The Transnistrian region and the cryptocurrency “mines” that some Russians will “dig” into, Радио “Свободная Европа” - Молдова, 2 февраля 2018 г., <https://moldova.europalibera.org/a/regiunea-transnistreana-bitcoin-lina-grau/29015333.html>.

<sup>241</sup> Moldpress, Антиторрупционная прокуратура Молдовы выясняет новые эпизоды незаконного финансирования партии «Шор», 21 июля 2022 года, <https://www.moldpres.md/en/news/2022/07/21/22005439>.



## Приложение I: Рекомендации ГРЕКО и БДИПЧ в области политического финансирования

### Рекомендации ГРЕКО Молдове, Этап III в области политического финансирования<sup>242</sup>

1. сделать обязательным включение в ежегодные финансовые отчеты политических партий, предназначенные для публикации и представления в надзорные органы, более точной информации, гарантирующей полный анализ активов партии, ее доходов и расходов;
2. требовать, чтобы все пожертвования, полученные политическими партиями в межвыборный период и превышающие определенную сумму, а также личности жертвователей раскрывались надзорным органам и становились достоянием общественности;
3. ввиду того, что партии могут использовать членские взносы в обход требований прозрачности, применимых к пожертвованиям, принять надлежащие меры в целях снижения такого риска;
4. принять надлежащие меры
  - a. к тому, чтобы и в годовых отчетах партий, и в отчетах о финансировании избирательных кампаний в установленном порядке и в полном объеме, согласно их рыночной цене, фиксировались все пожертвования и услуги, предоставляемые партиям или кандидатам в натуральной форме или на выгодных условиях; и
  - b. прояснить правовую ситуацию, связанную с займами;
5. поощрять использование платежных средств для пожертвований политическим партиям и для расходов политических партий, связанных, в частности, с использованием банковской системы, чтобы платежи можно было отслеживать;
6. изучить возможности объединения годовых отчетов политических партий и отчетов о финансировании избирательных кампаний таким образом, чтобы включить в них организации, которые прямо или косвенно связаны с партиями или иным образом находятся под их контролем;
7. ввести независимый аудит партийных счетов сертифицированными экспертами.
8. создать независимый центральный орган, наделенный достаточными полномочиями и ресурсами и при необходимости пользующийся поддержкой других органов власти, призванный обеспечить осуществление эффективного надзора, проведение расследований и выполнение положений о политическом финансировании;
9. позаботиться о
  - a. четком определении всех нарушений общих правил финансирования партий, и избирательных кампаний, в частности, и о введении за такие нарушения эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций, которые, при необходимости, могут быть применены после того, как Конституционный суд признает выборы законными; а также
  - b. о том, чтобы сроки давности, применимые к этим преступлениям, были бы достаточно длительными, чтобы позволить компетентным органам эффективно контролировать финансирование политической деятельности.

<sup>242</sup> Республика Молдова, Группа государств по борьбе с коррупцией (coe.int), <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/republic-of-moldova>.

## Рекомендации БДИПЧ – последние парламентские, президентские и местные выборы

<p><b>Миссия по наблюдению за досрочными парламентскими выборами 2021 года</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- В целях повышения прозрачности и подотчетности финансирования избирательных кампаний надзорный орган следует наделить достаточными полномочиями, ресурсами и техническим опытом для эффективного выполнения своих функций. Для предотвращения нарушений следует применять соразмерные санкции за установленные нормативные нарушения.</li> <li>- Правовая база финансирования избирательных кампаний должна предоставить надзорному органу возможность расследовать источники пожертвований и потенциальные расхождения между фактическими и заявленными расходами. Следует рассмотреть вопрос о введении законного требования, согласно которому жертвователи должны сделать заявление, что их пожертвования осуществляются в соответствии с законом и в противном случае подлежат установленному штрафу. Как рекомендовалось ранее, необходимо внести в законодательство положения о финансировании третьими сторонами.</li> </ul>
<p><b>Национальная миссия по наблюдению за президентскими выборами 2020 года</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Правовую базу финансирования избирательных кампаний необходимо дополнительно укрепить и регулировать собственные взносы кандидатов и предельный размер пожертвований от политических партий, оценку взносов в натуре и стороннее участие в избирательных кампаниях. Для защиты политического плюрализма можно было бы также рассмотреть возможность упрощения правил, касающихся права на получение пожертвований от частных лиц.</li> <li>- Следует пересмотреть систему надзора за финансированием избирательных кампаний, чтобы обеспечить эффективный механизм мониторинга доходов и расходов и проверки полноты и точности отчетов. Необходимо обеспечить ЦИК адекватными ресурсами и возможностями, включая правила и процедуры для эффективного надзора.</li> <li>- Для повышения прозрачности и эффективности раскрытия информации итоговые отчеты должны быть подробными и сопровождаться подтверждающими финансовыми документами. Можно было бы рассмотреть вопрос о выделении более длительного срока для представления полного итогового отчета.</li> </ul>
<p><b>Миссия по наблюдению за парламентскими выборами 2019 года</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Как уже рекомендовалось, если ЦИК останется компетентным надзорным органом, ее следует наделить достаточными полномочиями, людскими и техническими ресурсами для осуществления эффективного надзора за финансированием предвыборной кампании.</li> <li>- В целях обеспечения справедливого отношения к независимым кандидатам при распределении государственных ресурсов, им можно было бы предоставить право на государственное финансирование.</li> <li>- В соответствии с предыдущими рекомендациями, для повышения прозрачности и усиления надзора за финансированием избирательных кампаний следует устранить выявленные ранее пробелы и недочеты в законодательстве, в том числе касающиеся регулирования деятельности третьих сторон и запрета на пожертвования за счет доходов, полученных за рубежом.</li> <li>- Можно было бы пересмотреть законы и их практическое применение и прописать постепенные, своевременные и соразмерные санкции за нарушения при финансировании избирательных кампаний, в целях повышения прозрачности финансирования избирательных кампаний и улучшения подотчетности.</li> </ul>

<p align="center"><b>Миссия по наблюдению за президентскими выборами 2016 года</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Для повышения прозрачности и надзора за финансированием избирательных кампаний следует учитывать предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, Венецианской комиссии и ГРЕКО. Полномочия по осуществлению такого надзора следует поручить органу, обладающему достаточной компетентностью, техническими знаниями и независимостью для эффективного выполнения своих функций. Если ЦИК останется компетентным надзорным органом, ему следует предоставить достаточные полномочия и ресурсы для осуществления эффективного надзора за финансированием предвыборной кампании. Закон мог бы предписывать поэтапные и соразмерные санкции за нарушения в финансировании предвыборной кампании.</li> <li>- Правовая база только выиграла бы от поправок в целях устранения выявленных пробелов в регулировании финансирования избирательных кампаний и дальнейшего повышения прозрачности и подотчетности. Можно было бы рассмотреть возможность объединения всего законодательства о финансировании избирательных кампаний в единый закон. Для дальнейшего повышения прозрачности и подотчетности рекомендуется обязать надзорный орган своевременно публиковать результаты и заключения собственных проверок. Можно было бы рассмотреть вопрос о введении более коротких сроков представления отчетности, в целях повышения эффективности проверок.</li> </ul>
<p align="center"><b>Национальная миссия по наблюдению за местными выборами 2015 года</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Надзор за финансированием избирательных кампаний можно было бы еще усилить. Если ЦИК останется компетентным надзорным органом, его ресурсы следует увеличить. Своевременный доступ ЦИК к необходимой информации и сотрудничество с другими органами власти должны быть четко регламентированы.</li> <li>- Можно пересмотреть запрет на пожертвования за счет доходов, полученных за рубежом.</li> <li>- В целях облегчения надзорной функции ЦИК, закон мог бы установить единую дату для представления финансовых отчетов всеми кандидатами. Итоговые отчеты могут быть представлены после дня выборов и включать все доходы и расходы, понесенные до дня выборов включительно.</li> </ul>

## Приложение II: Бланки ЦИК для финансовой отчетности политических партий и избирательных кампаний

### Бланк финансового отчета политической партии

<b>Остаток денежных средств на начало периода</b>	
<b>Источники финансирования, всего, в том числе:</b>	
Субсидии из государственного бюджета	
Членские взносы	
Пожертвования в денежном выражении, всего:	
	от членов партии
	от других лиц в стране
	от других лиц из-за рубежа
	от юридических лиц
<b>Доходы, полученные партией в результате осуществления хозяйственной деятельности, итого:</b>	
	от издательской деятельности
	от деятельности, непосредственно связанной с управлением партийным имуществом
	от другой экономической деятельности, непосредственно вытекающей из цели, предусмотренной в уставе
	прочие доходы
<b>Пожертвования в других формах, всего:</b>	
	в виде имущества
	товаров
	бесплатных услуг или услуг, оказанных на более выгодных условиях, чем их коммерческая стоимость
	оплата товаров или услуг, используемых партией
<b>Платежи по следующим направлениям, всего, включая:</b>	
Расходы на содержание и/или аренду помещений	
Расходы на оплату труда	
Расходы на прессу и рекламные материалы	
Командировочные расходы по стране и за рубежом	
Расходы на телекоммуникации	
Расходы на прием зарубежных делегаций	
Оплата членских взносов в международные организации, в которых состоит партия	
Инвестиции в движимое и недвижимое имущество, необходимое для деятельности партии	

Офисные расходы, банковская комиссия	
Расходы на аудит (внешний/обязательный)	
Расходы на организацию собраний, общественных демонстраций, семинаров и других учебных курсов для членов партии, проводимых по всей стране	
Расходы на молодежные и женские программы, всего	
	молодежные
	женские
Прочие расходы, итого:	
	a)
	b)
Расходы на избирательную кампанию	
<b>Остаток средств на конец отчетного периода</b>	

## Бланк отчета о финансировании избирательной кампании

### Остаток денежных средств на начало периода

#### Доходы, полученные в ходе избирательной кампании - всего, в том числе:

Средства, полученные от пожертвований частных лиц в стране  
Средства, полученные от пожертвований частных лиц из-за рубежа  
Средства, полученные от пожертвований юридических лиц  
Собственные финансовые средства

#### Расходы на избирательную кампанию - всего, в том числе:

Расходы на предвыборные собрания и мероприятия - всего, включая:

арендную плату, включая сопутствующие расходы (электричество, канализация)  
сцена  
сценические выступления (включая гонорары)  
звук  
стенды, плакаты и т.д.  
протокольные расходы  
безопасность  
освещение мероприятия в средствах массовой информации

Расходы на рекламу – всего, в том числе:

телевидение  
радио  
электронные средства информации  
печатная пресса  
рекламные щиты  
другие уличные или передвижные щиты

Расходы на рекламные материалы - всего, в том числе:

предвыборная программа партии  
другие агитационные материалы (плакаты, флаги, футболки, головные уборы, блокноты, ручки, постеры, листовки и т.д.)

Расходы на перевозку людей и грузов – всего, в том числе

транспортные услуги  
бензин  
техническое обслуживание транспортных средств  
оплата труда временно нанятых водителей

Стоимость услуг по опросу общественного мнения

Дополнительные расходы на техническое обслуживание - всего, включая:

аренда в предвыборных целях (аренда временных помещений, в том числе для территориальных офисов, аренда транспортных средств, аренда другого недвижимого имущества и малоценных и быстроизнашивающихся предметов)  
заработная плата сотрудников, временно нанятых для проведения выборов

Расходы на делегированных или прикомандированных лиц (включая вознаграждение/суточные наблюдателей и волонтеров)

Расходы на консультации по выборам и политическим вопросам

консультации по выборам и политике (разработка избирательных стратегий и т.д.)

юридическая помощь и нотариальные услуги

Прочие расходы, в том числе:

банковские услуги

услуги связи (фиксированная телефонная связь, мобильная телефонная связь, интернет и т.д.)

материалы (МБП (малоценные и быстроизнашивающиеся предметы), канцелярские принадлежности и т.д., необходимые для работы избирательной кампании)

аренда постоянных помещений, в том числе для территориальных офисов, коммунальные услуги, связанные с арендуемыми помещениями

вознаграждение сотрудников центрального избирательного штаба

вознаграждение сотрудников местного (территориального) избирательного штаба

вознаграждение консультантов по медиа/стратегии

**Остаток денежных средств на конец периода**

### Приложение III: Количественный анализ финансирования политических партий и избирательных кампаний



Источник: Годовые финансовые отчеты политических партий, [представленные в ЦИК](#).

Таблица 7: Количество сотрудников										
	«Наша»	PAS	ПКРМ	ДПМ	ЛП	ППДП	ЛДПМ	ПСРМ	Партия «Шор»	В среднем
<b>2015</b>	1		31	0	0		2	28		10
<b>2016</b>	1	0	22	11	0	0	19	23	0	8
<b>2017</b>	2	0	23	10	0	0	30	34	33	15
<b>2018</b>	3	0	29	25	53	0	37	36	86	30
<b>2019</b>	2	0	27	61	19	0	38	24	32	23
<b>2020</b>	2	37	23	58	8	0	28	29	56	27
<b>2021</b>	2	58	23	10	1	0	3	30	40	19
<b>В</b>	2	16	25	25	12	0	22	29	41	

Источник: Годовые финансовые отчеты политических партий, [представленные в ЦИК](#).

Таблица 8: Количество территориальных отделений, о которых сообщили политические партии в 2015-2021 гг										
	«Наша»	PAS	ПКРМ	ДПМ	ЛП	Платформа ДА	ЛДПМ	ПСРМ	Партия «Шор»	В среднем
<b>2015</b>	32		41	41	39		0	38		32
<b>2016</b>	32	21	41	41	39	33	21	41	18	32
<b>2017</b>	33	21	41	41	39	36	21	44	24	33
<b>2018</b>	28	21	41	46	39	36	23	44	55	37
<b>2019</b>	28	26	41	34	39	0	24	44	46	31
<b>2020</b>	28	31	36	35	15	0	23	45	46	29
<b>2021</b>	28	32	36	30	15	18	23	44	46	30

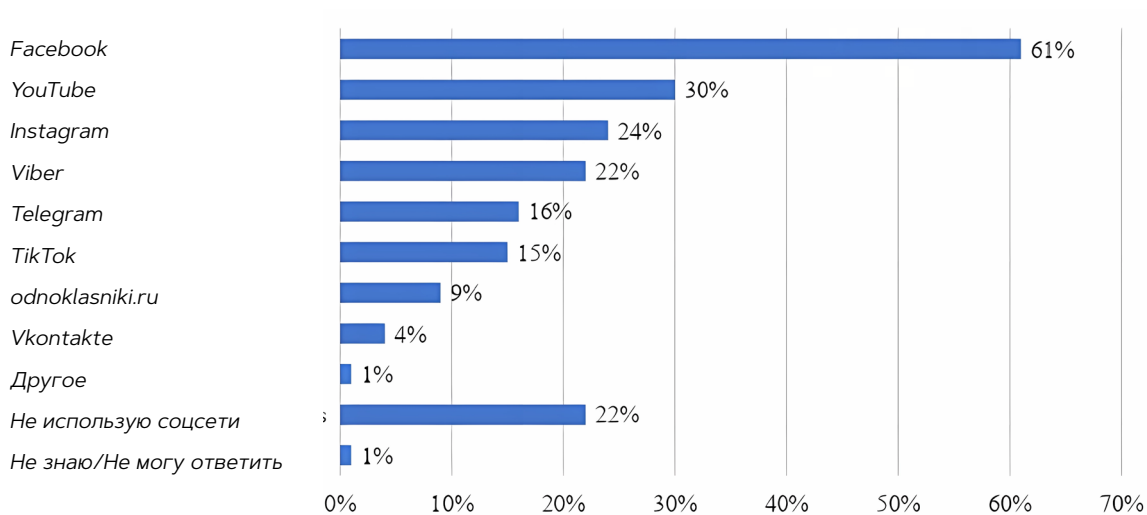
Источник: Годовые финансовые отчеты политических партий, [представленные в ЦИК](#).



Таблица 9: Суммы, потраченные исследованными политическими партиями на женские и молодежные программы, 2020-2021 годы, в леях				
Отчетный год	Партия	Итого	Молодежь	Женщины
2020	ДПМ	3 493 678	1 544 784	1 948 893
	ЛДПМ	5 400		5 400
2021	«Наша Партия»	532 797	177 599	355 198
	РАС	2 991 894	1 058 813	1 933 081
	ПКРМ	206 268	65 404	140 854
	ДПМ	2 411 058	891 007	1 520 050
	ЛДПМ	40 430		40 430
	ПСРМ	2 570 228	817 800	752 428
	Партия «Шор»	242 733	92 031	150 702

Источник: [ЦИК](#)

**Рисунок 15:** Какие социальные сети или приложения для общения вы используете каждый день или несколько раз в неделю, чтобы информироваться?



Источник: [Барометр общественного мнения](#), данные за ноябрь 2022 года.

## Приложение IV: Санкции за нарушение положений о политических партиях

Нарушение	Санкция
<b>Административные</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Действия партии, наносящие серьезный ущерб политическому плюрализму или фундаментальным демократическим принципам</li> <li>• Непредставление финансового отчета своевременно и в надлежащей форме</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ограничение деятельности партии (приостановка деятельности партии)</li> <li>• Потеря государственного финансирования на весь период ограничения деятельности</li> </ul>
Непредставление политической партией ежегодных финансовых отчетов в течение двух лет подряд.	ЦИК ex-officio исключила партию из Государственного реестра юридических лиц
Получение пожертвований с нарушением положений законодательства, включая случаи получения пожертвований, превышающих установленный лимит	Перечисление сомнительных доходов в Государственный бюджет, добровольно или по требованию ЦИК
Повторные административные и уголовные правонарушения в течение одного года	Лишение политической партии права на получение ассигнований из государственного бюджета на срок от 2 месяцев до одного года.
Нарушения Кодекса о выборах при проведении всех видов выборов	Предупреждение
Нарушения Кодекса о выборах - не указаны конкретные нарушения	Лишение бесплатного/платного эфирного времени (на 24/48 часов)
Повторные предупреждения, вынесенные в период выборов, за правонарушения, связанные с финансированием инициативных групп и/или избирательной кампании	Лишение политической партии, зарегистрировавшейся в качестве конкурента на выборах, права на получение ассигнований из государственного бюджета на срок от 2 месяцев до одного года.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Использование недеklarированных финансовых и материальных средств на 1% сверх максимальной установленной суммы «Избирательного фонда»</li> <li>• Превышение максимальной установленной суммы избирательного фонда.</li> <li>• Использование средств, полученных из-за рубежа.</li> <li>• Неисполнение служебных обязанностей</li> </ul>	Аннулирование регистрации конкурентов на выборах
<b>Правонарушения</b>	
Использование фондов, недеklarированных, ненадлежащих или полученных из-за рубежа	Наложение штрафа на физических лиц в размере 50-150 у.е. или на должностных лиц в размере 300-500 у.е.; (2500-7500 леев; прилб. 125-380 евро и 15000 - 25000 леев; прилб. 750 - 1250 евро, соответственно), с обязательством обратить использованные указанным образом денежные средства в доход государственного бюджета

Нарушение норм учета и использования активов политических партий и избирательных фондов, в том числе непредставление данных о личности жертвователя	Наложение штрафа на должностных лиц в размере 100-300 у.е. (5000 – 15000 леев; приibl. 250-750 евро)
Несвоевременные или неточные отчеты о финансировании политической партии или избирательной кампании	Наложение штрафа на кандидата в размере 100-150 у.е. и на должностное лицо в размере 300-500 у.е. (5000 – 7,500 леев, около 250-380 евро) и 15,000 – 25000 леев, приibl. 750-1250 евро, соответственно).
Использование не по назначению ассигнований из государственного бюджета или средств избирательного фонда	Наложение штрафа на должностных лиц в размере 200-500 у.е. (10000 – 25000 леев; приibl. 500 – 1250 евро) с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до одного года
Противоправное использование административного ресурса	Наложение штрафа на должностных лиц в размере 150-400 у.е. (7000 – 20000 леев; приibl. 350 - 1000 евро) с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до одного года
Неисполнение требования ЦИК	Наложение штрафа на должностных лиц в размере 300-500 у.е. (15000 – 25000 леев; приibl. 750 – 1250 евро) с лишением права занимать определенные должности на срок от 3 месяцев до одного года)
Представление ложных сведений в отчетах о финансировании избирательных кампаний	Наложение штрафа на ответственных физических или юридических лиц в размере от 90 до 240 у.е. (4500 – 12000 леев; приibl. 226-600 евро).
Непредставление /несвоевременное представление отчета о финансировании избирательной кампании	Наложение штрафа в размере от 90 до 300 у.е. (4500-15000 леев; приibl. 226-750 евро)
Представление заведомо ложных сведений и/или сокрытие информации, представление неполных или недостоверных сведений в отчетах о финансировании избирательных кампаний (включая информацию о жертвователях)	Наложение штрафа в размере от 60 до 240 у.е. (3000-12000 леев; приibl. 150-600 евро)
Незаконное использование административных ресурсов или согласие на незаконное использование административных ресурсов в период выборов	Наложение штрафа на должностных лиц в размере 90-300 у.е. (4500 – 15000 леев; приibl. 226-750 евро) с лишением права занимать определенные должности на срок от 3 месяцев до одного года)

<b>Уголовные преступления</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Фальсификация отчетов с целью замещения или сокрытия личности жертвователя, объема полученных или потраченных средств, либо факта получения ненадлежащих средств</li> <li>• Вымогательство или получение путем вымогательства пожертвований для политических партий и избирательных фондов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наложение штрафа на физическое лицо в размере от 750 до 1150 у.е. (37500 – 57500 леев; припл. 1880-2880 евро) или лишение свободы на срок до 5 лет</li> <li>• Наложение штрафа в размере от 6000 до 8000 у.е. (300000-400000 леев; припл. 15000-20000 евро) с лишением права осуществлять определенную деятельность или с ликвидацией юридического лица.</li> </ul>
<p>Когда причиняется ущерб на большую сумму такими деяниями, как:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• злоупотребление административными ресурсами,</li> <li>• неправомерное использование государственных субсидий политическим партиям или средств избирательного фонда.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наложение штрафа на физическое лицо в размере от 6000 до 8000 у.е. (300000 - 400000 леев; припл. 15000 – 20000 евро) или лишение свободы на срок до 5 лет</li> <li>• Наложение штрафа в размере от 13000 до 15000 у.е. (650000 – 750000 леев; припл. 32600-37600 евро) с лишением права осуществлять определенную деятельность или с ликвидацией юридического лица.</li> </ul>
<p>Получение финансирования от организованной преступной группы или преступной организации (объединения) политической партией или конкурентом на выборах</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наложение штрафа на физическое лицо в размере от 1150 до 1850 у.е. (57500 – 92500 леев; припл. 2900-4600 евро) или лишение свободы на срок от 2 до 7 лет,</li> <li>• Наложение штрафа в размере от 5000 до 9000 у.е. (250000 – 450000 леев; припл. 12500 – 22600 евро) с лишением права осуществлять определенную деятельность или с ликвидацией юридического лица.</li> </ul>
<p>Подкуп избирателей (т.е. предложение или предоставление избирателю денег, имущества, услуг или иных выгод с тем, чтобы побудить его к осуществлению своих избирательных прав определенным образом).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наказывается штрафом в размере до 1350 у.е. (67500 леев; припл. 3375 евро) или лишением свободы на срок до пяти лет в случае физического лица,</li> <li>• Наказывается штрафом в размере 13000 у.е. (650000 леев; припл. 32500 евро) с лишением права осуществлять определенную деятельность, либо с ликвидацией юридического лица.</li> </ul>



CCIA