



# ОТЧЁТ

Финансирование  
политических партий  
в Республике Молдова

1-е полугодие 2018 года



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Promo - LEX**

*Promovarea democrației și a drepturilor omului*

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	2
<b>МЕТОДОЛОГИЯ МОНИТОРИНГА</b> .....	3
<b>КРАТКИЙ ОБЗОР</b> .....	4
<b>I. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ</b> .....	7
1.1 Эволюция законодательной базы в сфере финансирования политических партий в первом семестре 2018 года.....	8
1.2. Внедрение рекомендаций, сформулированных Ассоциацией Promo-LEX, до 2018 года по финансированию деятельности политических партий и избирательных кампаний .....	11
1.3. Орган надзора и контроля. Регулирующие положения и санкции.....	12
<b>II. ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ</b> .....	24
2.1. Отчетность политических партий. Показатели соответствия и прозрачности.....	24
2.1.1. <i>Полугодовые (I) отчеты о финансовом менеджменте партий за 2018 год.</i> .....	24
2.2. Источники финансирования политических партий.....	26
2.3. Доходы и расходы политических партий, отраженные в отчетах .....	30
<b>III. ГРАЖДАНСКИЙ МОНИТОРИНГ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ОЦЕНКА НЕОТРАЖЕННЫХ РАСХОДОВ</b> .....	36
3.1. Мониторинг операционной деятельности политических партий .....	36
3.1.1. <i>Общие аспекты финансового менеджмента политических партий.</i> .....	36
3.2. Мониторинг промо-деятельности политических партий .....	39
3.3. Расходы политических партий, выявленные наблюдателями Promo-LEX, и не отраженные в годовом отчете .....	46
3.3.1 <i>Оценка операционных расходов политических партий</i> .....	46
3.3.2 <i>Оценка расходов на мероприятия и продвижение политических партий, установленных наблюдателями Promo-LEX и не отраженных в годовых отчетах</i> .....	52
<b>РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	58
<b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ</b> .....	60

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

В период с августа 2016 года по июль 2019 года, Ассоциация Promo LEX внедряет программу «Демократия, прозрачность и подотчетность», финансируемую Агентством США по международному развитию (USAID). В рамках данного проекта, Ассоциация ставит своей целью, в том числе, разработку отчетов по мониторингу полугодового и годового финансирования политических партий, в частности, в призме осуществляемой деятельности и отчетности партий перед уполномоченным органом – Центральной избирательной комиссией (ЦИК).

В целях получения комплексной картины о ситуации в сфере финансов политических партий в Республике Молдова за первое полугодие 2018 года, Ассоциация Promo-LEX изучила 1682 заполненных анкет, представляющих мероприятия, проведенные 14 политическими партиями – субъектами гражданского мониторинга, 247 формуляров, представляющих их операционную деятельность. Также, было проанализировано 38 полугодовых (2-ое полугодие 2018 года) финансовых отчетов, поданных в ЦИК, содержащих как качественные, так и количественные данные по данной теме. В результате, из 46 зарегистрированных политических партий, в Отчете непосредственно были охвачены формирования, подавшие финансовые отчеты и/или за деятельностью которых наблюдали мониторы.

Посредством гражданского мониторинга, проведенного по всей территории страны, Ассоциация Promo-LEX воссоздала картину деятельности 14 политических партий Республики Молдова, осуществленной ими за отчетный период. С фото и видеоматериалами, собранными мониторами Promo-LEX для воссоздания картины, можно ознакомиться на сайте [www.monitor.md](http://www.monitor.md). Данная деятельность была проанализирована наряду с финансовыми данными, приведенными в полугодовых отчетах, и в отчетах в период избирательной кампании, поданных в ЦИК, по новым местным выборам, прошедшим 20 мая 2018 года. Также, в случае других 24 политических партий были рассмотрены только полугодовые финансовые отчеты, предоставленные в распоряжение ЦИК, в условиях, в которых мониторы не сообщили о каких-либо мероприятиях на местах.

Данным Отчетом, Ассоциация Promo-LEX преследует мониторинг качества финансовой отчетности партий, показателей прозрачности и соответствия законодательным нормам, а также деятельности органа, уполномоченного функциями надзора и контроля. Конечная цель Отчета заключается в улучшении существующих практик в данной области и предотвращении случаев нарушения законодательства, путем продвижения надлежащих практик в вопросе о финансовой отчетности политических партий.

## **МЕТОДОЛОГИЯ МОНИТОРИНГА**

Цель мониторинга заключается в воссоздании общей картины расходов партий в первом полугодии 2018 года и оценке соответствия отчетности, учета и надзорной деятельности действующим законодательным нормам. Мониторинг был нацелен на мероприятия, проводимые политическими партиями, в том числе их территориальными организациями. Концептуально, были приняты во внимание и те партии, у которых нет офисов в административно-территориальных единицах (АТЕ) 2-го уровня, а также те, которые провели хотя бы одно мероприятие в указанной территории. В результате, оценка финансирования деятельности политических партий страны была осуществлена методом исследования на местах, использования открытых данных путем сканирования online-платформ субъектов мониторинга (социальные сети – фэйсбук и одноклассники территориальных и центральных организаций партий, web-страница партии), в результате

отслеживания местных источников массовой информации (архив, библиотеки), неформальных бесед с представителями местного сообщества (Органы местного публичного управления (ОМПУ), экономические агенты, граждане). Хотя, Ассоциация Promo-LEX не является следственным органом, все констатации, полученные в процессе мониторинга на местах, подтверждены фото и видео доказательствами, которые были размещены на online-платформе [www.monitor.md](http://www.monitor.md). В процесс мониторинга было задействовано 35 территориальных мониторов (отнесенных к АТЕ 2-го уровня), 5 региональных координаторов и члены Центральной команды Promo-LEX. Все мониторы прошли подготовку в отношении целей, методологии и рабочих инструментов в рамках проекта. Каждый монитор подписал кодекс поведения Наблюдателя Promo-LEX. Центральная команда разработала типовые формы для сбора количественных и качественных данных о деятельности политических партий. Данные, собранные мониторами в типовых формах, были размещены на внутренней защищенной платформе отчетности Promo-LEX, проанализированы, проверены и обобщены центральной командой. Финансовый аналитик сравнил информацию из официальных отчетов партий, предоставленных ЦИК, проанализировал информацию, представленную мониторами, оценил реальные расходы партий на основании информации, поступившей с территорий. В итоге, соотнес полученные констатации с актуальной законодательной базой и оценил их соответствие. Ассоциация Promo-LEX запросила разъясняющую информацию у Центральной избирательной комиссии и у Счетной палаты о полугодовых финансовых отчетах, а также сведения о количестве правонарушений в производстве. Анализ данных, содержащихся в полученных документах, также был включен в отчет. Валюты, используемые в данном отчете, выражены в молдавских леех (леев) по курсу 1 EUR = 19,5 леев.

## **КРАТКИЙ ОБЗОР**

Ассоциация Promo-LEX провела гражданский мониторинг финансов политических партий за первое полугодие 2018 года. Данный отчет содержит констатации о финансировании политических партий, которые проводились национальной сетью мониторов Promo-LEX, соотнесенные с данными, содержащимися в полугодовых финансовых отчетах, представленных политическими формированиями в ЦИК. Также, отражен анализ эволюции нормативно-правовой базы за отчетный период, касающейся финансирования политических партий, содержатся рекомендации по улучшению нормативно-правовой базы, сформулированные в результате мониторинга.

В том, что касается анализа законодательной базы, то основные изменения, которые были реализованы в первом полугодии 2018 года, заключались в введении изменений в статьи 26, 27 и 28 Закона о политических партиях. Таким образом ст. 26 была дополнена пунктом (4<sup>1</sup>), который регламентирует пожертвования наличными средствами физических лиц. Согласно этому пункту, начиная с 1 января 2019 года физическое лицо в течение бюджетного года может сделать пожертвования наличными средствами одной или несколькими политическими партиями в сумме до 3х среднестатистических зарплат, установленных в экономике на соответствующий год. Пожертвования, которые превосходят это ограничение могут осуществляться исключительно через банковские операции.

Кроме этого, мы стали свидетелями введения особых действий по финансовой поддержке политических партий, которые включают как минимум 40% кандидатов женщин из всего количества выдвинутых кандидатов во всех одномандатных округах на парламентские выборы, посредством введения в ст. 27 пункт (1) 10% ежегодной процентной ставки (но не более 0.2% от доходов государственного бюджета). Далее другие 10% от этого ежегодного объема субсидий государственного бюджета, выделяемого политическим формированиям, были распределены следующим образом: «г) 5% - политическим партиям пропорционально количеству женщин избранных на должность депутата Парламента по одномандатным

округам; д) 5% - политическим партиям пропорционально количеству молодых людей избранных в рамках парламентских и местных общих выборов». Более того, было оговорено и направление использования денег, а именно «л) расходы на программы для молодежи и женщин», посредством изменения ст. 28, п. (1), лит. л).

Promo-LEX отмечает, что 2018 год – это последний год проведения внутреннего аудита со стороны политических партий согласно законным требованиям, предусматривающим, что начиная с 2016 года партии, получающие субсидии из государственного бюджета, которые превышают 1 миллион леев в год, в виде накопленных доходов, обязаны проводить аудит один раз в 3 года. Вместе с тем, наблюдая за периодичностью, с которой следует проводить меры по аудиту, GRECO рекомендовала властям «рассмотреть возможность учащения периодических аудиторских проверок». В то же время, Promo LEX неоднократно выступала с рекомендацией обязать политические партии проводить внутренний аудит один раз в год посредством изменения текущих правовых положений. Дополнительно, в своем заключении от 7 декабря 2017 г., Венецианская комиссия вернулась к еще не выполненной рекомендации о том, чтобы аудиторы сертифицировались в соответствии с действующим законодательством для обеспечения полной прозрачности и независимости аудиторов. Кроме того, ЦИК следовало бы «обладать компетенцией по запросу, при необходимости, внешних аудиторов, как часть своих функций по надзору».

Promo-LEX и в данном отчете напоминает, что интерес общественности к идентификационным данным жертвователей партий, а именно, к месту работы жертвователей, соотносённому к сумме пожертвования, превалирует в отчете «Защита персональных данных», и в интересах прозрачности финансирования политических партий эти данные заслуживают быть обнародованными. По мнению Ассоциации Promo-LEX, закон четко обязывает ЦИК публиковать в годовом отчете место жительства и место работы донора. Если же это не делается, то в реальности, посредством сокрытия таких данных происходит необоснованная защита конфиденциальности.

В части мандата ЦИК как органа надзора и управления, Promo-LEX предупреждает об избирательном отношении к политическим партиям. Так в случае партий, которые задерживают подачу отчетов за первое полугодие 2018 года, ЦИК справедливо применяет штрафные санкции. Однако отношение к партиям у власти совершенно иное – это касается ситуаций, широко освещенных в публичном пространстве, связанных с возможным симулированием сбора взносов и пожертвований. Promo-LEX, ссылаясь на эти случаи, в свою очередь констатировала появление 31 марта 2018 в СМИ информации об аудио записи, согласно которой на заседании районной организации ДПМ, района Криулень, члены партии подписывали Журналы сбора взносов и пожертвований по факту якобы добровольного взноса примерно 10% ежемесячной зарплаты, когда де факто эти деньги не передавались, манипулируя таким образом правилами финансирования.

В данных условиях, Promo-LEX рассматривает такие действия как возможные нарушения, которые предполагают уход от законодательных положений финансирования политических партий, в частности положений по сбору доходов. В случае, если незаконные действия будут доказаны, они могут привести к санкциям. Ассоциация Promo-LEX считает необходимым провести тщательное и оперативное расследование данной ситуации и призывает ЦИК вмешаться для прояснения всех деталей. С точки зрения Ассоциации, ЦИК имеет достаточно механизмов для проверки подлинности подписей жертвователей<sup>[1]</sup> и соблюдения законодательства относительно использования ККА, согласно нормативных актов, утвержденных ГНС. Такого рода действия сделают вклад в транспарентность и справедливость в процесс финансирования политических партий в Республике Молдова.

Более того, как Promo-LEX, так и Венецианская комиссия, и ОБСЕ/ОДИHR рекомендуют пересмотреть сегодняшний режим наказаний за нарушения правил финансирования партий и кампаний таким образом, чтобы он гарантировал сдерживающие и эффективные наказания, в том числе путем повышения уровня административных штрафов. В то же время необходимо понимать и концепцию пропорционального наказания, ясно внести ее во все соответствующие положения, согласно предыдущим заявлениям Венецианской комиссии и ОБСЕ/ОДИHR по данному вопросу.

Что касается полугодичных отчетов, поданных в ЦИК, Ассоциация Promo-LEX констатирует соответствие на 83% правовым нормам, таким образом 38 формирований из 46 представили отчеты. Далее, согласно представленным де юре данным ни одна из этих 38 партий, которые подали отчеты в ЦИК не превысила максимальный допустимый законодательством уровень сбора доходов в сумме 110 766 015 леев. Самое близкое к этой цифре политическое формирование – это ПКРМ, которое воспользовалось 33.71% от максимального разрешенного уровня.

Анализ данных из финансовых отчетов, поданных в ЦИК отражает еще больший баланс, чем в 2017 году источников финансирования партий в первом семестре 2018 года, указывая на основные источники в виде субсидий со стороны государства в сумме 19 908 403 леев (38 %), пожертвования физических лиц в сумме 12 859 884 леев (25 %) и членские взносы 12 964 729 леев (25%).

Согласно поданным в ЦИК отчетам, из 38 указанных политических формирований 22 указали накопленные доходы в сумме 52 233 054 леев и общий исходный баланс 68 105 343 лея. Объем заявленных расходов - 47 092 451 с окончательным балансом, который был переведен на счет партий во втором семестре 2018 в сумме 73 245 946 леев. Остальные 16 партий не указали доходы и расходы. Из партий с единственным источником доходов это 6 политических формирований: НДА, ЭПЗ, ПДД, ХДНП, ПЦСМ, Прег – все они рассчитывают в первом семестре 2018 исключительно на финансирование из государственного бюджета.

Несовершенство модели финансового отчета, предложенной ЦИК, препятствует доступу к полноте финансовой информации. Отсутствие таких категорий затрат, как «политическое консультирование», «вознаграждение волонтеров и агитаторов», а также отсутствие в отчетах разделов «затраты на наружную рекламу», «затраты на электронную рекламу», «затраты на рекламные материалы», «печатная пресса», позволяет субъектам отчетности обобщать данные, сводя к минимуму прозрачность расходов по указанным категориям затрат. Данный факт также подтверждается партиями в результате интервью в 2017.

В 2018 году, 38 политические партии сообщили ЦИК о 285 182 членах партии, 12,97 млн. леев членских взносов, 19,91 млн. леев ассигнований, 17,76 млн. леев пожертвований, 642 филиалов, 299 помещений, находящихся в имущественном найме, и 203 лицах задействованного персонала. Результаты гражданского мониторинга финансов 14 политических (активных) партий, проведенного сетью мониторов Promo-LEX, показывают другую картину. В результате, по данным мониторинга, в первом семестре 2018 года 14 партий имели в управлении более 212 помещений, 226 человек нанятого персонала и 49 транспортных средств в пользовании, и как минимум 1716 волонтерами. В то же время данные партии провели более 1645 промо-акций и мероприятий: встречи с гражданами, политические кампании, социальные кампании, публичные мероприятия (митинги, марши), уставные мероприятия (организационные совещания, конференции), социальные кампании, акции от двери к двери, национальные фестивали и т.д.

---

[1] ЦИК имеет в наличии механизм проверки подписей в подписных листах и соответственно может проверить, если определенные подписи аутентичны или нет. Помимо этого, в данном случае ЦИК может обратиться в Прокуратуру, так как это было сделано в случае с референдумом ПДМ, если не ошибаюсь. Решайте сами как это сформулировать, но идея, как я надеюсь, вам ясна.

Среди таких мероприятий было выявлено как минимум 95 благотворительных акций филантропных фондов, связанных с политическими партиями.

В результате гражданского мониторинга, Ассоциация Promo LEX отметила неточность сообщения реальных расходов и подсчитала незадекларированные расходы: на имущественный наем телекоммуникации – со стороны как минимум 10 политических формирований, что в общем составило как минимум 1 647 706 леев, расходы на заработную плату – со стороны 6 политических формирований в сумме 1 627 467 леев. Далее, Ассоциация Promo-LEX обнаружила неполные отчеты и о расходах на деятельность по политическому продвижению. Таким образом, были подсчитаны следующие незадекларированные расходы на: публичные мероприятия – со стороны 4 политических партий в общем в сумме минимум 8 845 270 леев; поездки по стране со стороны 5 политических партий в общем в сумме минимум 111 076 леев и 4 формирований в сумме минимум 333 413 леев на поездки за границу.

Общая сумма незадекларированных затрат на операционную деятельность партий и политического продвижения в первом семестре 2018 года составляет как минимум 12 851 514 леев для 12 формирований.

Ассоциация Promo-LEX обращает внимание на то, что от семестра к семестру она неоднократно отмечала большую разницу между цифрами, сообщенными в ЦИК, и цифрами, подсчитанными ассоциацией. В то же время, Promo-LEX считает, что политические формирования более качественно и прозрачно будут отчитываться в затратах, если форма отчета о финансовом управлении политических партий будет изменена путем: разделения категории расходов на откомандирование по стране и за рубежом на две различные бюджетные линии; разделения категории расходов «Содержание и/или имущественный наем помещений» на две различные бюджетные линии; внесения подкатегорий расходов в основные категории годового финансового отчета, аналогично финансовому отчету, который конкуренты на выборах представляют в период избирательных кампаний. Например: «Расходы на вознаграждение волонтеров/агитаторов», подстатьи, присущие рекламе: ТВ, радио, средства электронного информирования, печатная пресса, рекламные щиты / наружная и передвижная реклама, и др.; внесения в структуру финансового отчета новой категории затрат – «расходы на консультирование».

Также, Promo-LEX считает существенно важным регламентирование политической рекламы в период между выборами, таким образом, чтобы как и во время электоральной кампании она содержала синтагму «политическая реклама», идентификационные данные оплатившего её лица и дату банковского платежного поручения. Инструмент переноса имиджа в рамках промо-акций, от благотворительных фондов или ООО, содержащих в своем наименовании имена политиков или ассоциируемых с определенными политиками – лидерами политических партий на политические партии, был использован в первом семестре 2018 года, по меньшей мере 4 формированиями (ДПМ, ПСРМ, ППШ). От их имени были проведены как минимум 95 благотворительных акций с суммой затрат как минимум 2 480 000 леев. Promo-LEX считает необходимым регламентировать деятельность фондов с точки зрения их вовлечения в деятельность с политическим оттенком и переносом внимания в пользу политических партий или их членов.

# I. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

## 1.1 Эволюция законодательной базы в сфере финансирования политических партий в первом семестре 2018 года

Финансирование политических партий в Республике Молдова регулируется Конституцией Республики Молдова, Кодексом о выборах, Законом № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях, ежегодным Законом о бюджете, Положением о финансировании деятельности политических партий, Положением о применении контрольно-кассовых машин (ККМ) при расчетах наличными, Кодексом о правонарушениях, Уголовным кодексом, Налоговым кодексом и рядом положений и инструкций, разработанных уполномоченными учреждениями.

*Заключения Венецианской комиссии по системе политического финансирования в Республике Молдова*

Ассоциация Promo LEX напоминает, что в Заключении Венецианской комиссии от 15 марта 2018 по проекту изменения избирательной системы<sup>1</sup>, международные эксперты обратили внимание, повторно, на множество нерешенных в 2017 году пробелов, связанных с финансированием политических партий, а также избирательных кампаний.

Также Комиссия предложила принять адекватные положения в сфере финансирования и надзора над избирательной кампанией, как было рекомендовано в общем заключении в декабре 2017<sup>2</sup>, с целью сокращения потенциальных негативных эффектов смены избирательной системы. Особое внимание уделялось необходимости принятия более жестких мер для предотвращения излишнего влияния местных бизнесменов в одномандатных округах.

*Законодательная деятельность Парламента Республики Молдова*

Во время первого семестра 2018 года, в целях согласования нормативной базы по финансированию деятельности политических партий, Законодательный орган внес изменения в положения текущего законодательства, а именно в Закон №294 о политических партиях (далее ЗПП 294)

Основное изменение заключалось в введении в ст. 26 пункта 4<sup>1</sup>, который регламентирует пожертвования наличными со стороны физических лиц. Таким образом начиная с **1 января 2019** года физическое лицо в течении одного бюджетного года может давать пожертвования наличными одной или многим политическим партиям в сумме до **3 средних зарплат** по экономике, установленных на соответствующий год. Пожертвования, которые превышают это ограничение могут производиться только через банковские операции<sup>3</sup>.

Далее<sup>4</sup> в ст. 8, п (1) были изменены учреждения, регистрирующие политические формирования, и положение было сформулировано следующим образом: «Политическая

---

<sup>1</sup> Мнение Венецианской Комиссии - Заключение №907/2017 ODIHR Nr. Aviz: ELE-MDA / 324/2018 для Республики Молдова по законодательным проектам для изменения и дополнения законодательных актов (Избирательная система для Парламентских выборов) принятая Советом по Демократическим Выборам на 61 заседании (в Венеции 15 марта 2018) и Венецианской Комиссией на 114 пленарной сессии (в Венеции 16-17 марта 2018) <https://bit.ly/2ls0j2z>

<sup>2</sup> Смотрите Мнение Венецианской Комиссии за декабрь 2017 <https://bit.ly/2NHDzkl>

<sup>3</sup> Закон №78 от 03.05.2018 об изменениях и дополнениях Закона №294/2007 о политических партиях <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=375878>

<sup>4</sup> Закон №31 от 16.03.2018 об изменениях и дополнениях в законодательные акты. <http://lex.justice.md/md/375028%20/>

партия должна пройти государственную регистрацию в Агентстве Публичных Услуг согласно данному закону и Закону №220/2007 о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, последний следует применять только в той мере, в которой он не противоречит данному закону».

Ст. 27, п (1) будет иметь следующее содержание: «(1) Политические партии вправе ежегодно получать финансирование из государственного бюджета через Центральную избирательную комиссию. Положение о финансировании политических партий, включая методологию расчета, утверждается Центральной избирательной комиссией. Размер ассигнований на эти цели утверждается ежегодным бюджетным законом, их процентная доля составляет не более 0,2 процента доходов государственного бюджета, за исключением предусмотренных законодательством доходов специального назначения, и распределяется следующим образом:

- а) 40 процентов – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на парламентских выборах;
- б) 40 процентов – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на всеобщих местных выборах;
- с) 10 процентов – политическим партиям, которые обеспечивают квоту не менее 40 процентов кандидатов-женщин из общего числа кандидатов, выдвигаемых по всем одномандатным округам на парламентских выборах. Данное увеличение устанавливается за счет суммы, выделенной на бюджетный год для соответствующей партии;
- д) 5 процентов – политическим партиям пропорционально числу женщин, фактически избранных на должность депутата Парламента по одномандатным округам;
- е) 5 процентов – политическим партиям пропорционально числу молодых людей, фактически избранных в ходе парламентских и всеобщих местных выборов.»

Ст. 28, п (1) дополняется пунктом l) следующего содержания:

«l) расходы на программы для молодежи и женщин.»

#### *Инициативы внепарламентских политических партий по изменению законодательства о финансировании политических партий и избирательных кампаний*

Внепарламентская партия, Партия Действие и Солидарность (ПДС), 11 мая 2018 года выдвинула рекомендации по изменению законодательства о финансировании политических партий и избирательных кампаний на пресс-конференции<sup>5</sup>. Партия предложила следующие изменения законодательства:

- с целью ограничения пожертвований наличными до разумных сумм – 2-3 средних зарплаты по экономике;
- также **разрешить пожертвования наличными в очень маленьких суммах (2-3 средних зарплат по экономике)** в прозрачных условиях (также посредством банковского перевода) со стороны граждан Республики Молдовы, проживающих за границей (диаспоры);
- изменение законодательства с целью запрета косвенного финансирования партий через фонды, контролируемые или управляемые политиками;

---

<sup>5</sup> Партия Действие и Солидарность выдвинула список с шестью предварительными условиями без которых, согласно лидерам формирования, парламентские выборы 2018 года не могут быть даже частично свободными или корректными. В рамках пресс-конференции, председатель ПДС, Майя Санду потребовала от премьер-министра Павла Филипа публичного обсуждения в присутствии граждан на национальном телевидении, на котором она собиралась представить свои требования по обеспечению свободных и корректных выборов.

- прояснение способа применения и, при необходимости, изменение ст. 43 п (7) Избирательного кодекса, чтобы позволить политическим партиям собирать во время избирательных кампаний пожертвования на свои счета;
- принятие необходимых мер для обеспечения ответственными государственными органами, особенно ЦИК, проверок реальных аспектов, связанных с финансированием политических партий и санкционирование тех, кто нарушает законодательство (за незадекларированные доходы, фиктивные пожертвования, финансирование с офшорных зон, финансирование через использование социальных магазинов и т.д.). Если члены ЦИК будут и дальше игнорировать реализацию своих обязанностей согласно букве и духу закона, то их необходимо отправить в отставку.

*Деятельность национальных и международных наблюдателей, профильных организаций гражданского общества (ОГО) в целях совершенствования нормативно-правовой базы о финансировании политических партий и избирательных кампаний*

В первой половине 2018 года Ассоциация Promo-LEX разработала целый ряд аналитических докладов по текущей ситуации в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний.

Таким образом 29 января 2018 года Ассоциация Promo-LEX опубликовала анализ степени реализации рекомендаций Венецианской Комиссии Законодательным Органом<sup>6</sup>. Далее Promo-LEX вывела 32 рекомендации по изменению избирательной системы в тексте Общего мнения Европейской Комиссии по Демократии через Право и Бюро ОБСЕ по Демократическим Институтам и Правам Человека (далее «Венецианская Комиссия и ОБСЕ/ODIHR»), из которых согласно Ассоциации 12 (37,50%) были реализованы, 14 (43,75%) – частично реализованы и 6 (18,75%) не были реализованы.

Если ссылаться строго на рекомендации, связанные с финансированием партий и избирательных кампаний, то согласно анализу были частично реализованы рекомендации по более полным требованиям к финансовой отчетности избирательных кампаний. Таким образом не были внедрены положения этого типа - они не были представлены как в предшествующем варианте Кодекса, так и в проекте, поданном на рассмотрение.

В то же время Ассоциация Promo-LEX вновь отмечает, что по результатам мониторинга финансирования избирательных кампаний, категория затрат на рекламу является самой дорогой (подкатегории – реклама на улицах, ТВ), именно поэтому также Promo-LEX представила *рекомендации по ограничению этих затрат для создания равных и справедливых условий избирательной конкуренции для всех участников выборов*. Избирательный кодекс предусматривал предоставление максимум 2х минут в день на время избирательной кампании у каждого радиовещателя для платной избирательной рекламы, для каждого избирательного конкурента в соответствии с рекомендациями Комиссии и Promo-LEX.

В том, что касается рекомендации Комиссии, которая предусматривает *Достаточное время для эффективного надзора финансовых отчетов* – Promo-LEX считает ее *частично реализованной*. Даже если Избирательный кодекс был изменен, в ст. 43, п. (1) указано, что отчеты по накопленным денежным средствам и затратам в избирательной кампании должны подаваться в ЦИК каждую неделю. Сокращение времени подачи отчетов финансирования избирательных кампаний с 2х недель до одной (во время проведения кампании) лишь частично реализует требование Венецианской Комиссии; в то же время обязательная подача окончательного отчета за 2 дня до дня выборов является ограничивающей мерой для избирательных конкурентов, так как они попадают в ситуацию, где им необходимо избежать

<sup>6</sup> Анализ внедрения рекомендаций <https://bit.ly/2sN8mzx>

декларирование затрат в день выборов и таким образом нарушаются меры по сохранению прозрачности процессов. *Promo-LEX неоднократно рекомендовала увеличение срока подачи окончательных отчетов, так чтобы они подавались через 2-3 дня после дня выборов.*

21 июня 2018 года Promo-LEX опубликовала Отчет о мониторинге финансирования политических партий. В обзоре 2017 года<sup>7</sup> были констатированы ряд проблем, вызывающих озабоченность, по которым были представлены рекомендации. Эти проблемы относились к недостаткам, связанным с запретом пожертвований со стороны граждан Республики Молдова, работающим за границей; продолжающийся увеличиваться максимальный уровень сумм пожертвований политическим партиям со стороны физических и юридических лиц; отсутствие надзора и применения правил финансирования политических партий со стороны Центральной Избирательной Комиссии и других уполномоченных институтов; неэффективность существующего режима санкций за нарушение правил финансирования политических партий, включая низкий уровень административных штрафов. Указав на данные проблемы, Promo-LEX рекомендовала Законодательному органу в срочном порядке:

- дополнить ст. 29, п. (3) и (4) Закона о политических партиях ясными положениями, которые обяжут ЦИК публиковать данные по сумме пожертвования, личность донора (полное имя/фамилия, название и форма организации), место жительства/офис и занятие/место работы или тип деятельности, как в ежегодных финансовых отчетах, так и в полугодовых, включая из их приложений;
- регулирование политической рекламы в период между выборами, так чтобы реклама сопровождалась следующими отметками: фраза «политическая реклама», идентификационные данные лица, которое ее оплатило и дата платежного поручения, с целью упрощения процедуры мониторинга и надзора расходов политических партий;
- изменение Закона о политических партиях №294 посредством уменьшения максимальной суммы пожертвования политическим партиям для физических и юридических лиц, для соответствия среднему уровню жизни;
- увеличение уровня штрафов, учитывая тот факт, что существующие максимальные суммы штрафов, предусмотренные в Кодексе административных правонарушений, а также в Уголовном кодексе, слишком маленькие, особенно в сравнении с суммами, которые могут быть пожертвованы политической партией;
- расширение типа санкций и наказаний, применяемых по отношению к политическим партиям за использование административного ресурса, чтобы они могли применяться и вне периодов избирательных кампаний.

## **1.2. Внедрение рекомендаций, сформулированных Ассоциацией Promo-LEX, до 2018 года по финансированию деятельности политических партий и избирательных кампаний**

В результате мониторинга деятельности политических партий и их финансов в избирательный период и период между выборами, Ассоциация Promo-LEX каждый раз разрабатывала рекомендации органам государственной власти в целях непрерывного улучшения законодательства в данной области. В последних *Докладах по мониторингу местных выборов* от 20 мая 2018<sup>8</sup> года, Ассоциация Promo-LEX обратила внимание на ряд мер, которые должны быть приняты органами власти в целях внедрения соответствующих

<sup>7</sup> Отчет о мониторинге финансирования политических партий. Ретроспектива 2017 года  
<https://bit.ly/2N3xWIA>

<sup>8</sup> Окончательный отчет Наблюдательной миссии на местных выборах от 20 мая 2018 года Promo-LEX,  
<https://bit.ly/2wrd47>.

рекомендаций. Вместе с тем, во время первого семестра 2018 года в Закон о политических партиях №294 **была внедрена** часть этих рекомендаций, а именно:

- Снижение предельных размеров пожертвований наличными от физических лиц на счет «Избирательный фонд» для избирательных кампаний до 3х среднемесячных зарплат по экономике.
- Сокращение периода отчетности с 2х недель до 1 недели (промежуточные отчеты) для избирательных конкурентов (за исключением независимых кандидатов на местных выборах).
- Восстановление положений, поощряющих посредством общественного финансирования политических партий равенство полов.

С другой стороны, Ассоциация Promo LEX обращает внимание на то, что властям еще необходимо принять ряд мер по выполнению оставшихся рекомендаций, исходя из результата мониторинга деятельности политических партий и их финансов в периоды выборов и между выборами<sup>9</sup>.

Проанализировав развитие законодательства о политических партиях и выборах, Promo LEX констатирует, что в первой половине 2018 года был внесен ряд улучшений в законодательную базу о выборах, связанных с пожертвованиями наличными и финансовой поддержкой женщин-политиков. В то же время вызывают озабоченность недостатки, касающиеся запрета пожертвований от граждан Республики Молдова, которые работают за пределами страны; по прежнему высокого уровня ежегодных предельных сумм частных пожертвований политическим партиям; отсутствия надзора и применения правил финансирования партий и кампаний; неэффективности режима имеющих санкций за нарушения правил финансирования партий и кампаний, в том числе в виде низкого уровня административных штрафов.

### **1.3. Орган надзора и контроля. Регулирующие положения и санкции.**

Центральная избирательная комиссия, наделенная полномочиями согласно Кодексу о выборах и положениям Закона №249, является независимым органом, обеспечивающим надзор и контроль за финансированием политических партий Республики Молдова<sup>10</sup>, что включает в себя как контроль за финансированием обычной деятельности политических партий, так и избирательных кампаний. Помимо ЦИК, контроль за использованием ассигнований, получаемых политическими партиями из государственного бюджета, осуществляет и Счетная палата (СП), в соответствии с положениями, регулирующими ее деятельность. Как ЦИК, так и СП должны издавать подробные инструкции и руководства по перечислению, получению и учету пожертвований, нефинансовых вкладов в пользу политических партий и по их использованию, согласно установленному законом назначению,

---

<sup>9</sup> Ассоциация Promo LEX каждый раз разрабатывала рекомендации для государственных органов по постоянному улучшению законодательства в данной сфере. Они были сформулированы в Отчетах по мониторингу всеобщих местных выборов от 14 (28) июня 2015 г. и выборов на должность Президента Республики Молдова от 30 октября (13 ноября) 2016 г., в обзоре «Стратегия, практика и инструменты финансирования политических партий в Республике Молдова», опубликованном 30 марта 2016 г., а также в отчете «Финансирование политических партий в Республике Молдова. Ретроспектива 2016 года», представленном 3 мая 2017. Все эти документы представлены в Отчете по мониторингу финансирования политических партий – Ретроспектива 2017 года, стр. 15-17 <https://bit.ly/2N3xWIA>. Окончательный отчет по местным выборам 20 мая 2018, стр. 53, <https://bit.ly/2wrd47I>

<sup>10</sup> Ст. 30 Закона о политических партиях № 249 предусматривает полномочия органа по надзору и контролю за финансированием политических партий.

а также по другим аспектам финансирования политических партий и избирательных кампаний.

ЦИК уполномочена проверять и анализировать финансовые отчеты политических партий, вправе запрашивать в этих целях больше сведений от политических партий и государственных или частных учреждений. Отчеты являются публичными, потому что публикуются на сайте ЦИК в течение 48 часов после получения и утверждения, а также на сайтах политических партий, при наличии таковых.

Также ЦИК устанавливает и перечисляет ежемесячные суммы из доходов государственного бюджета, политическим партиям, соответствующим критериям отбора. Согласно ст. 27 Закона о политических партиях, политические партии вправе ежегодно получать финансирование из государственного бюджета через ЦИК в соответствии с утвержденным ею положением.

Согласно положениям ст. 29 п. (4) Закона о политических партиях, ЦИК разрабатывает и утверждает формы ежегодных отчетов о финансовом менеджменте, которые должны содержать следующую информацию:

- имущество и доходы политической партии, с разбивкой доходов по видам;
- все переданные политической партии пожертвования, **включая сумму пожертвований, личность жертвователя (фамилия/полное имя, наименование и организационная форма), место проживания/местонахождение, род занятий/место работы или вид деятельности;**
- обязанности и расходы политической партии, помимо расходов на избирательную кампанию, разделенные на операционные расходы и расходы по управлению имуществом;
- бухгалтерские данные юридических лиц, учрежденных или иным образом контролируемых политической партией, за соответствующий период. Соблюдая разработанные ЦИК формы, конкуренты на выборах представляют в центральный избирательный орган финансовые отчеты, которые в разделе средств, полученных от пожертвований физических лиц, содержат: фамилию/имя жертвователя, IDNP, год рождения, местожительство и место работы.

Та же 29 статья устанавливает в п. (3), что сведения из годовых отчетов политических партий о накопленных доходах и произведенных расходах, в том числе о личности жертвователей и о пожертвованных суммах, и существенная информация (выводы) из отчетов (заклучений) независимого аудита размещаются на веб-странице Центральной избирательной комиссии в течение 48 часов после их получения и принятия, а также, в случае наличия таковых, на веб-страницах политических партий.

По мнению Promo-LEX закон ясно обязывает ЦИК публиковать в ежегодном отчете место жительства и место работы жертвователя. Если же это не делается, то в реальности посредством сокрытия этих данных необоснованно защищается конфиденциальность.

Promo-LEX констатировала, что 12 июня 2018 Решением №698<sup>11</sup> ЦИК установила ежемесячный размер ассигнований из государственного бюджета для политических партий на 2018 год, согласно результатам, полученным на парламентских выборах от 30 ноября 2014 г. и всеобщих местных выборах от 14 июня 2015 г. В соответствии со ст. 2, п. (10) Закона о государственном бюджете на 2018 год № 279 от 16 декабря 2016<sup>12</sup> ЦИК-у была выделена на финансирование политических партий сумма в 40 000 000 леев. Согласно ст. 27, п. (1) Закона

<sup>11</sup> Решение Центральной Избирательной Комиссии №1345 от 12 января 2018 года <https://bit.ly/2OtrMD2>

<sup>12</sup> Monitorul Oficial Республики Молдова, 2016, №472-477, ст. 943

о политических партиях № 294-XVI от 21 декабря 2007 г., размер установленных ассигнований распределяется на 50% – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на парламентских выборах, и 50% – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на всеобщих местных выборах. Ежемесячное ассигнование за каждый действительный голос, поданный на парламентских выборах 2014 года и местных выборах 2015 года, составляла 1,1102592 лея<sup>13</sup> и, соответственно, 0,4700385 леев<sup>14</sup>.

Ассигнования из государственного бюджета ежемесячно перечислялись на банковские счета, специально предназначенные и указанные для этого политическими партиями, информацию по ним представляли в ЦИК. См. таблицу № 1, размер ежемесячных ассигнований политическим партиям и избирательному блоку из государственного бюджета на 2018 год, согласно результатам, полученным на парламентских выборах от 30 ноября 2014 г.

*Таблица 1: Размер ежемесячных ассигнований из государственного бюджета на 2018 год политическим партиям и избирательному блоку, согласно результатам, полученным на парламентских выборах от 30 ноября 2014 г*

Ассигнования из государственного бюджета, леев		20 000 000			
Количество действительных голосов		1 598 518			
Независимые кандидаты		18 651			
Политическая партия «Коммунистическая партия реформаторов»		78 716			
Расчетное количество голосов		1 501 151			
	Политическая партия	Подано действительных голосов	Размер ежемесячных ассигнований за 1 голос (леев)	Сумма ежемесячных ассигнований (леев)	Сумма ежегодных ассигнований (леев)
1	2	3	4	5	6

<sup>13</sup> Сумма, установленная по расчетной формуле: (20 000 000,00 леев: 1 501 151 действительных голосов): 12 месяцев, где 20 000 000,00 леев составляет 50% суммы ассигнования, предусмотренного на финансирование политических партий по Закону № 279 от 16 декабря 2016 г., а 1 501 151 – общее количество действительных голосов, поданных за политические партии и избирательные блоки, получившие результаты на парламентских выборах от 30 ноября 2014 г., согласно постановлению Центральной избирательной комиссии № 3103 от 5 декабря 2014 г. «О подведении итогов выборов в Парламент Республики Молдова от 30 ноября 2014 г.», исключая количество действительных голосов, полученных Политической партией «Коммунистическая партия реформаторов Молдовы» – 78 716, и полученных независимыми кандидатами – 18 651.;

<sup>14</sup> Сумма, установленная по расчетной формуле: (20 000 000,00 леев: 3 545 809 действительных голосов): 12 месяцев, где 20 000 000,00 леев составляет 50% суммы ассигнования, предусмотренного на финансирование политических партий по Закону 279 от 16 декабря 2016 г., а 3 545 809 - общее количество действительных голосов, поданных на всеобщих местных выборах от 14 июня 2015 г. (выбор муниципальных, районных, сельских (коммунальных), городских советников, примаров, в первом туре выборов), поданных за политические партии и избирательные блоки, соответственно, за выдвинутых ими кандидатов, по данным, полученным из протоколов о подведении итогов голосования, составленных нижестоящими избирательными органами.

Ассигнования из государственного бюджета, леев				20 000 000				
1	Демократическая партия Молдовы		252 489	1,1102592	280 328,23		3 363 938,74	
2	Христианско-демократическая народная партия		11 782	1,1102592	13 081,07		156 972,88	
3	Политическая партия «Платформа Достоинство и Правда»		11 665	1,1102592	12 251,17		155 414,08	
4	Либерал-демократическая партия Молдовы		322 201	1,1102592	357 726,62		4 292 719,39	
5	Либерал-реформаторская партия		24 956	1,1102592	27 707,63		332 491,53	
6	Политическая партия «Народное движение Антимафия»		27 846	1,1102592	30 916,28		370 995,32	
7	Национал-либеральная партия		6 858	1,1102592	7 614,16		91 369,89	
8	Политическая партия «Партия социалистов Республики Молдова»		327 912	1,1102592	364 067,31		4 368 807,89	
9	Избирательный блок «Выбор Молдовы – Таможенный союз»	Социал-демократическая партия	55 089	1,1102592	61 163,07	30 581,53	733 956,81	366 978,41
		Партия регионов Молдовы		1,1102592		30 581,53		366 978,41
10	Политическая партия «Демократия – дома»		2 449	1,1102592	2 719,02		32 628,30	
11	Политическая партия Народная партия Республики Молдова		12 110	1,1102592	13 445,24		161 342,86	

Ассигнования из государственного бюджета, леев			20 000 000		
12	Либеральная партия	154518	1,1102 592	171 555, 03	2058660,32
13	Политическая партия «ВОЗРОЖДЕНИЕ»	4158	1,1102 592	4616,46	55397,49
14	Партия Демократическое Действие	2564	1,1102 592	2846,70	34160,45
15	Политическая партия Экологическая партия зеленых	1360	1,1102 592	1509,95	18119,43
16	Политическая партия «Центристский союз Молдовы»	633	1,1102 592	702,79	8433,53
17	Политическая партия «За народ и Отечество»	1697	1,1102 592	1884,11	22609,32
18	Политическая партия «Патриоты Молдовы»	1498	1,1102 592	1663,17	19958,02
	<b>ВСЕГО</b>	<b>1501151</b>		<b>1666666,67</b>	<b>20000000,00</b>

См. таблицу № 2, размер ежемесячных ассигнований, выделенных политическим партиям и избирательным блокам из государственного бюджета на 2018 год, согласно результатам, полученным на всеобщих местных выборах от 14 июня 2015 г.

*Таблица №2: Размер ежемесячных ассигнований, выделенных политическим партиям и избирательным блокам из государственного бюджета на 2018 год*

Ассигнования из государственного бюджета, леев		20 000 000
Количество действительных голосов, поданных за районных и муниципальных, городских, коммунальных и сельских советников, примаров в I туре выборов		3 776 831
Независимые кандидаты		231 022
Расчетное количество голосов		3 545 809

№ п/п.	Политическая партия	Подано действительных	Размер ежемесячных ассигнований за	Сумма ежемесячных ассигнований	Сумма ежегодных
--------	---------------------	-----------------------	------------------------------------	--------------------------------	-----------------

Ассигнования из государственного бюджета, леев					20 000 000		
		голосов	1 голос (леев)	(леев)		ассигнований (леев)	
1	2	3	4	5		6	
1	Либерал-демократическая партия Молдовы	757 210	0,4700385	355 917,84		4 271 014,03	
2	Демократическая партия Молдовы	734 567	0,4700385	345 274,75		4 143 297,06	
3	Политическая партия «Партия социалистов Республики Молдова»	558 028	0,4700385	262 294,63		3 147 535,58	
4	Либеральная партия	437 630	0,4700385	205 702,94		2 468 435,27	
5	Партия коммунистов Республики Молдова	364 345	0,4700385	171 256,17		2 055 074,03	
6	Политическая партия «Наша партия»	349 717	0,4700385	164 380,45		1 972 565,36	
7	Избирательный блок «Европейская народная платформа Молдовы – Юрие Лянкэ»	246 735	0,4700385	115 974,94	57 987,47	1 391 699,33	695 849,7
					57 987,47		695 849,7
8	Политическая партия Народная партия Республики Молдова	21 084	0,4700385	9 910,29		118 923,50	
9	Национал-либеральная партия	19 741	0,4700385	9 279,03		111 348,36	
10	Политическая партия «ШОР»	14 918	0,4700385	7 012,03		84 144,41	

Ассигнования из государственного бюджета, леев					20 000 000			
11	Политическая партия Народное движение Антимафия	9353	0,4700385	4396,27		52755,24		
12	Политическая партия «Демократия - дома»	9033	0,4700385	4245,86		50950,29		
13	Избирательный блок «НАРОДНЫЙ СПИСОК»	Социал- демократическая партия	6487	0,4700385	3049,14	1524,57	36589,68	18294,84
		Политическая партия «Центристский союз Молдовы»	6487	0,4700385		1524,57		18294,84
14	Политическая партия «Наш дом – Молдова»	4705	0,4700385	2211,53		26538,37		
15	Политическая партия Экологическая партия зеленых	3664	0,4700385	1722,22		20666,65		
16	Политическая партия «ВОЗРОЖДЕНИЕ»	2815	0,4700385	1323,16		15877,90		
17	Партия социалистов Молдовы	1477	0,4700385	694,25		8330,96		
18	Партия регионов Молдовы	1475	0,4700385	693,31		8319,68		
19	Партия Закона и Справедливости	1294	0,4700385	608,23		7298,76		
20	Христианско- демократическая народная партия	701	0,4700385	329,50		3953,96		
21	Партия «Патриоты Молдовы»	699	0,4700385	328,56		3942,68		
22	Народно- социалистическая партия	131	0,4700385	61,58		738,90		

Ассигнования из государственного бюджета, леев				20 000 000	
	Молдовы				
	<b>ВСЕГО</b>	<b>3545809</b>		<b>1666666,67</b>	<b>20000000,00</b>

Primo-LEX констатирует, что как минимум 8 политических партий<sup>15</sup> получает ассигнования из государственного бюджета, которые превышают сумму в 1 млн леев. Общая сумма ассигнований, предоставленных этим партиям, составляет около 46,22% из общей суммы ассигнований из государственного бюджета. Соответственно мы настаиваем на идее более тщательной проверки использования общественных средств партиями, которые получают большие ассигнования. Также считаем, что аудит один раз в три года недостаточен и должен проводиться чаще. В данном контексте напоминаем, что, наблюдая за периодичностью, с которой следует проводить меры по аудиту, GRECO рекомендовала властям **«рассмотреть возможность учащения периодических аудиторских проверок»**. **В то же время, Primo LEX неоднократно выступала с рекомендацией обязать политические партии проводить внутренний аудит один раз в год посредством изменения текущих законодательных положений**<sup>16</sup>.

Дополнительно, в своем заключении от 7 декабря 2017 г., Венецианская комиссия вернулась к еще не выполненной рекомендации о том, чтобы аудиторы сертифицировались в соответствии с действующим законодательством для обеспечения полной прозрачности и независимости аудиторов.

Кроме того, ЦИК следовало бы **«обладать компетенцией по запросу, при необходимости, внешних аудиторов, как часть своих функций по надзору»**.

Также Венецианская комиссия рекомендовала, чтобы аудиторская проверка финансовых отчетов была обязательной для всех политических партий, получающих государственное финансирование, а не только тех, кто превышают 1 миллион леев в год, а аудиты эти, чтобы оплачивались из государственных средств для предотвращения возможных конфликтов интересов.

<sup>15</sup> Партия Либерал-Реформаторов, Партия Социалистов Республики Молдова, Политическая Партия «Наша Партия», Коммунистическая Партия Республики Молдова, Демократическая Партия Молдовы, Либерально-Демократическая Партия Молдовы, Либеральная Партия, Политическая Партия Шор..

<sup>16</sup> Ст. 31 Закона № 294 предусматривает, что Политические партии, чей годовой доход или годовые расходы превышают один миллион леев, обязаны, по меньшей мере, раз в три года проводить внутренний аудит. Аудит должен проводиться бухгалтером, привлеченным со стороны, с соблюдением рекомендаций GRECO. Аудиторский отчет по результатам аудита представляется в ЦИК одновременно с годовым финансовым отчетом. Если партия получала ассигнования из государственного бюджета, аудиторский отчет должен быть подан и в Счетную палату. По годовым отчетам, поданным в ЦИК за 2016 и 2017 годы, 9 политических партий в 2019 году будут обязаны провести внутренний аудит (см. таблицу № 4).

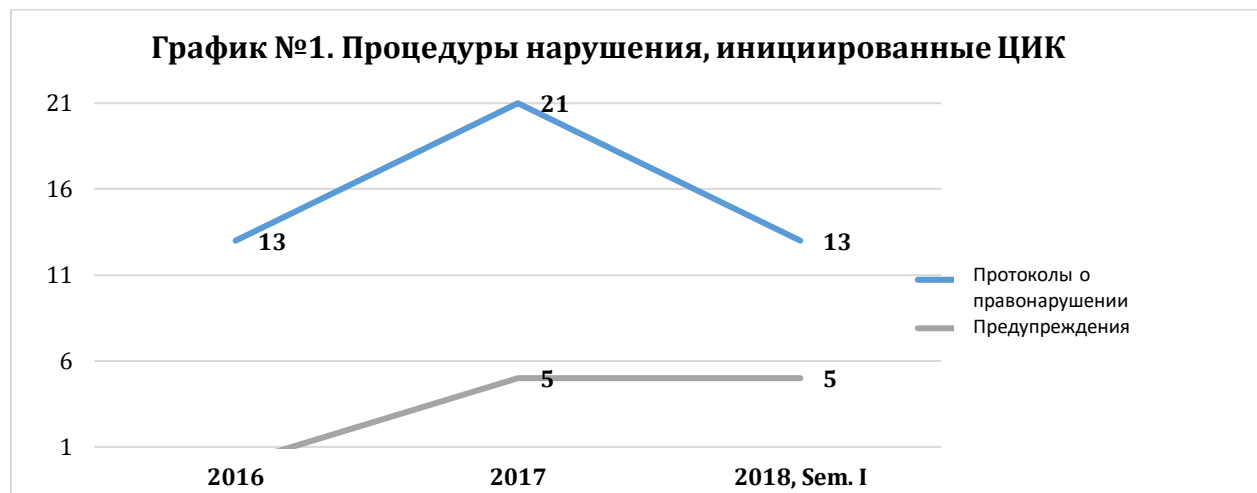
Таблица №4. Список политических партий, накопивших в первом семестре 2018 года доходы в леех, превышающие предельный размер в один миллион леев

	Политическая партия	2016		2017		1 семестр 2018	
		Доходы, всего, леев	Начальный остаток, леев	Доходы, всего, леев	Начальный остаток, леев	Доходы, всего, леев	Начальный остаток, леев
1.	Либерал-реформаторская партия, ЛРП	1 034 745	0	33 600	473 193,19	-	-
2.	Партия социалистов Республики Молдова, ПСРМ	12 088 239	14 590	3 185 850	2 795 459,67	7 658 692	208 890
3.	Политическая партия «Наша партия», НП	4 449 845,2	3 510 765	1 995 207,87	22 420 085,69	1 525 910	1 435 334
4.	Партия коммунистов Республики Молдова, ПКРМ	6 813 380	48 015	27 581 052	4 268 018,45	4 128 312	33 213 716
5.	Демократическая партия Молдовы, ДПМ	53 817 398	8 983	52 135 627,09	7 504 754,43	20 476 663	14 999 675
6.	Либерал-демократическая партия Молдовы, ЛДПМ	9 282 097	750	744 081,28	6 320 897,40	4 652 564	10 039 961
7.	Либеральная партия, ЛП	4 993 917	8	3 877 122,82	11 455	2 264 613	6 881 896
8.	Политическая партия Шор, ППШ	569 632	0	2 805 947	89 138,11	7 964 822	14 722

Согласно полномочиям, за непредставление полугодовых и годовых отчетов зарегистрированными политическими партиями, ЦИК вызывает повесткой партии, не сдавшие отчеты в срок или в предусмотренном законодательством формате. Так, что касается отчетов партий за I полугодие 2018 года, 21 августа 2018 года ЦИК констатировала

непредставление отчетов в установленные сроки 8 политическими образованиями<sup>17</sup> и их сдачу позже установленного срока 5 формированиями<sup>18</sup>. В результате установления этих несоответствий, ЦИК вызвала повесткой 13 политических партий на основании ст. 48<sup>1</sup>, п (3) Кодекса административных правонарушений для составления протоколов о правонарушениях<sup>19</sup> относительно ответственных лиц данных партий.

Согласно компетенции, ЦИК должна принять к сведению непредставление финансовых отчетов оставшимися политическими образованиями, и обратить их внимание на законную обязанность сдавать отчетность по финансовому менеджменту. В случае непредставления отчетов, к ним должны быть применены санкции в соответствии с действующим законодательством. Таким образом, в 2016 г. ЦИК начала административное производство в отношении 13 партий, а в 2017 – в отношении 14, и исходя из информации на официальной странице ЦИК, в 1 семестре 2018 – 13 партий (см. график №1)



*Данные, полученные на основе годовых и полугодических отчетов, опубликованных ЦИК*

По поводу полугодических отчетов, представленных 15 июля 2018 г. за 1 семестр 2018, в своем постановлении №1792<sup>20</sup> от 21 августа 2018 г. ЦИК указала политические партии, которые не представили отчет о финансовом менеджменте за 1 семестр 2018 года (ПППДП, СПМ, ПНИВ, ПФСМ, ПОМ, ОПДНС, РПМ, НРП), или те, которые нарушили срок его сдачи (ОПДРРМ, ПДС, РСММ, ЕНПМ, ПК), и распорядилась о составлении протокола о правонарушении, как в случае тех, кто не представил отчеты, так и тех, кто допустил задержку

<sup>17</sup> 1. Политическая партия «Демократия-дома»; 2. Социалистическая партия Молдовы; 3. Политическая партия «Новый исторический выбор»; 4. Политическая партия «Фронт спасения Молдовы»; 5. Политическая партия «За объединение Молдовы»; 6. Общественно-политическое движение «Новая сила»; 7. Республиканская партия Молдовы; 8. Политическая партия Партия «ВОЗРОЖДЕНИЕ»

<sup>18</sup> 1. Общественно-политическое движение ромов Республики Молдова; 2. Политическая партия Партия «Действие и солидарность»; 3. Политическая партия «Русско-славянская партия Молдовы»; 4. Политическая партия «Европейская народная партия Молдовы»; 5. Партия консерваторов.

<sup>19</sup> Непредставление политическими партиями отчетов о финансовом менеджменте в сроки и в формате, установленном Центральной избирательной комиссией, в том числе представление ошибочных данных, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 180 до 300 условных единиц; эквивалент 9000 и 15000 леев.

<sup>20</sup> Решение ЦИК №1792 от 21 августа 2018 касательно отчетов о финансовом управлении политических партий на первый семестр 2018 года, <https://bit.ly/2Q0hL4h>

Далее Ассоциация Promo-LEX констатировала в первом семестре 2018 года ситуацию, описанную в заявлении ПДС от 6 апреля 2018, направленного ЦИК за №1-12/9, со ссылкой на аудиозапись заседания актива Территориальной Организации района Криулень Демократической Партии Молдовы<sup>21</sup>, в котором указывала на нарушения, согласно авторам обращения. Мотивом заявления был «формальный способ заполнения журнала сбора взносов и пожертвований, с данными, которые не соответствуют реальности, а также с лицами, которые будучи указанными в этих официальных документах в качестве плательщиков взносов или доноров, на самом деле не обладают таким статусом». Также в заявлении сказано, что председатель ТО Вячеслав Бурлак, а также исполнительный секретарь Мария Логин подтверждают своими заявлениями, что формально задекларированные деньги в качестве взносов или пожертвований со стороны членов в этом районе были получены от анонимных лиц. Данные действия, согласно заявлению, запрещены Законом №294 о политических партиях статьей 26, п. (б), в).

8 августа 2018 Комиссия ответила на заявление ПДС обращением ЦИК №8/2562 со ссылкой на нарушение ведение учета/приема взносов членов партии и пожертвований от физических лиц со стороны ДПМ. Таким образом в обращении ЦИК указано «для прояснения всего упомянутого в заявлении 17 апреля [...]», ЦИК потребовала у ДПМ представить в течении 7 календарных дней со дня приема обращения, полных объяснений и бухгалтерских документов, предусмотренных п. 2-22 и 32 Регламента о финансировании деятельности политических партий. 26 апреля 2018 ответом зарегистрированным в Комиссии за №СЕС-7/7636, ДПМ высказала свое мнение по данному обращению, с приложением первичных бухгалтерских документов, связанных с получением взносов от физических лиц в этом районе. [...] Касательно аудиозаписи, распространенной на телевизионном канале JurnalTV, на которую ссылаются в обращении, ДПМ заявляет, что невозможно делать какие-либо выводы только на основании аудиозаписи. Даже в рамках внутренней проверки было установлено, что в адрес контролирующих органов ДПМ не поступало никаких жалоб или возражений по поводу возможных фиктивных пожертвований или взносов. В то же время ДПМ обратилась в Инспекторат полиции района Криулень и согласно ответу №4104 от 25 апреля 2018 года Инспекторат проинформировал, что в течении 2017 года и до настоящего времени не было зарегистрированы какие-либо жалобы относительно сбора фиктивных средств со стороны ДПМ.» В обращении ЦИК также указана информация по положениям Закона о политических партиях, а именно законодательные положения, связанные со сбором, учетом и отчетностью полученных пожертвований от физических лиц, и завершается выводом констатации «отсутствия юридических оснований для привлечения к ответственности согласно ст. 31<sup>1</sup> п. (1) и (2) Закона №294 о политических партиях, а также п. 89-91 Регламента о финансировании деятельности политических партий». В дополнение ЦИК также упомянула, что «не может оценить аудиозапись, на которую ссылаются в заявлении, так как не имеет полномочий по расследованию, а только принимать решения голосованием большинства членов только на основании представленных доказательств, которые соответствуют требованиям приемлемости».

Promo-LEX ссылаясь на вышеуказанное, в свою очередь констатировала появление 31 марта 2018 в СМИ информации об аудио записи, согласно которой на заседании районной организации ДПМ, района Криулень, члены партии подписывали Журналы сбора взносов и пожертвований по факту якобы добровольного взноса примерно 10% ежемесячной зарплаты, когда де факто эти деньги не передавались, манипулируя таким образом правилами финансирования.

В данных условиях, Promo-LEX рассматривает такие действия как возможные нарушения, которые предполагают уход от законодательных положений финансирования политических партий, в частности положений по сбору доходов. В случае, если незаконные действия будут

---

21 <https://bit.ly/2A6Ax0F>

доказаны, они могут привести к санкциям. Ассоциация Promo-LEX считает необходимым провести тщательное и оперативное расследование данной ситуации и призывает ЦИК вмешаться для прояснения всех деталей. С точки зрения Ассоциации, ЦИК имеет достаточно механизмов для проверки подлинности подписей жертвователей<sup>22</sup> и соблюдения законодательства относительно использования ККА, согласно нормативным актам, утвержденным ГНС. Такого рода действия сделают вклад в прозрачность и справедливость в процесс финансирования политических партий в Республике Молдова.

Напоминаем, что в отчете мониторинга за 2017 год<sup>23</sup> Promo LEX оценила усилия ЦИК по принятию мер, в качестве органа надзора и контроля за финансированием политических партий, когда она вынесла партиям предупреждение за ряд несоответствий при заполнении отчета о финансовом менеджменте политической партии за 2017 год<sup>24</sup>.

В случае 7 формирований, которые в 2017 году вообще не представили или представили лишь частично журналы членских взносов: СПМ, ОПДНС, ФСМ, ПРег, ППО, ПКРМ, ПНЕ были применены лишь предупреждения. В 2018 году, в случае 5 партий, которые превысили срок подачи отчетов за 1 семестр 2018 года (ОПДРРМ, ПДС, РСРМ, ЕНПМ, ПК) были составлены протоколы о правонарушении, а обвинения в адрес ДПМ были восприняты как необоснованные.

*Ассоциация Promo-LEX бьет тревогу относительно выборочного обращения с политическими партиями. Так, в случае партий, которые не сдали вовремя отчеты за 1 семестр 2018 года ЦИК в полной мере применяет штрафные санкции. Однако в случае партий у власти отношение полностью иное – как в ситуациях, освещенных в СМИ, связанных с возможным симулированием сбора взносов и пожертвований.*

*Ассоциация Promo LEX вновь повторяет, что режим сегодняшних наказаний за нарушение законодательства о партиях и правил финансирования кампаний не является сдерживающим и эффективным. Кроме того, уровни имеющихся штрафов согласно вышеуказанным положениям Кодекса о правонарушениях и Уголовного кодекса – в условных единицах слишком низкие, особенно по сравнению с суммами, которые могут быть пожертвованы какой-либо партии, или с ассигнованиями из государственного бюджета, которые могут получать политические партии. Поэтому Promo-LEX считает целесообразным поднять уровень штрафов выше сегодняшнего уровня.*

*Более того, Венецианская комиссия и ОБСЕ/ОДИHR рекомендуют пересмотреть сегодняшний режим наказаний за нарушения правил финансирования партий и кампаний таким образом, чтобы он гарантировал сдерживающие и эффективные наказания, в том числе путем повышения уровня административных штрафов. В то же время необходимо понимать и концепцию пропорционального наказания, ясно внести ее во все соответствующие положения, согласно предыдущим заявлениям Венецианской комиссии и ОБСЕ/ОДИHR по данному вопросу.*

---

<sup>22</sup> ЦИК имеет в наличии механизм проверки подписей в подписных листах и соответственно может проверить, если определенные подписи аутентичны или нет.

<sup>23</sup> Отчет «Финансирование политических партий – ретроспектива 2017 года», стр. 31, <https://bit.ly/2N3xWIA>

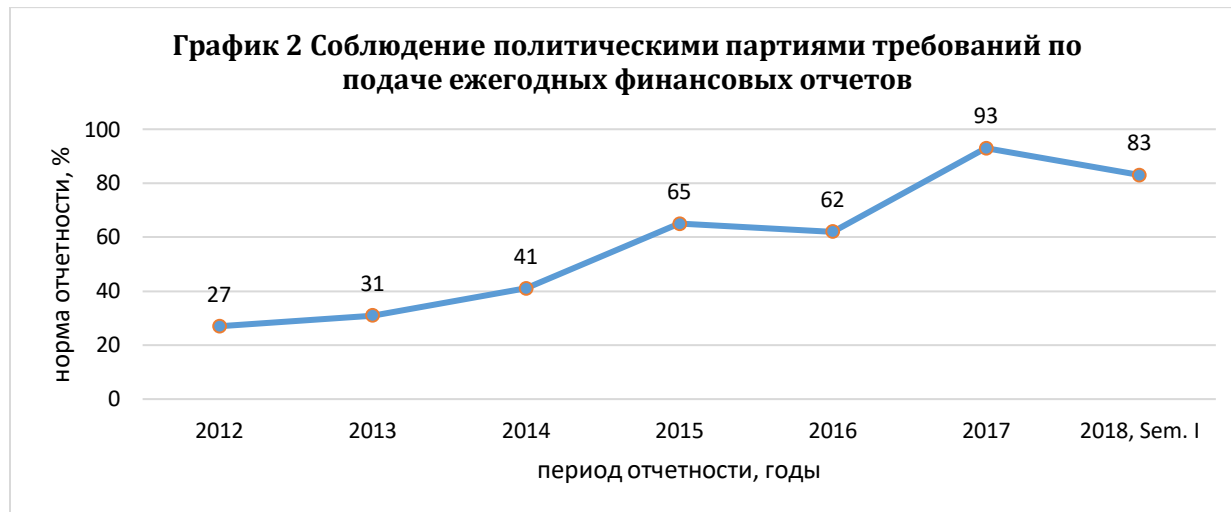
<sup>24</sup> Среди недостатков, указанных ЦИК было «неотражение сведений о порядке уплаты взносов со стороны одной партии» (наименование не было раскрыто); непредставление или неполное представление реестров членских взносов 7 формированиями: СПМ, ОПДНС, ФСМ, ПРег, ППО, ПКРМ, ПНЕ; - непредставление реестров о пожертвованиях партиями: СПМ, ОПДНС, ФСМ; - непредставление реестров о пожертвованиях в форме собственности, имущества, бесплатных услуг на более выгодных условиях, чем коммерческая стоимость, 2 партиями: СПМ, ОПДНС; - неверное отражение сведений финансового характера в отчете 5 формированиями (начальный остаток, конечный остаток, общее количество источников финансирования и общая сумма расходов, пожертвований, и т.д.); - непредставление ежемесячной информации о расходах партии из средств государственного бюджета одним политическим формированием: ППДД.

## II. ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

### 2.1. Отчетность политических партий. Показатели соответствия и прозрачности.

Согласно ст. 29 (1) Закона о политических партиях № 294 от 21 декабря 2007 г. и п. 65 Положения о финансировании деятельности политических партий, утвержденного постановлением ЦИК № 4401 от 23 декабря 2015 г., политические партии обязаны представлять в ЦИК полугодовые и годовые отчеты о финансовом менеджменте

Ассоциация Promo LEX отмечает небольшую регрессию в части представления партиями отчетов о своем финансовом менеджменте. Если за весь 2017 год 42 партии из 45 сдали в ЦИК годовые отчеты, то за первый семестр 2018 год отчиталось 38 политических формирования из 46, то есть на 83% от нормы отчетности, по сравнению с 93% в 2017 году (см. График 2).



*Данные, полученные на основе годовых и полугодовых отчетов, опубликованных МЮ и ЦИК.*

#### 2.1.1. Полугодовые (I) отчеты о финансовом менеджменте партий за 2018 год.

Как установлено Promo LEX, к 15 июля 2018 г. 33 из 46 политических формирований, зарегистрированных МЮ, представили полугодовые отчеты уполномоченному органу<sup>25</sup>. Превысив установленный срок, в промежутке после 15 июля 2018 г., еще 5 политических формирований<sup>26</sup> представили обязательные отчеты. Остальные 8 политических формирований не представили полугодовые отчеты<sup>27</sup>. По данным официальной страницы ЦИК, из них 3 политические партии (ПКРМ, ЛРП, ПФСМ) не представили все обязательные финансовые документы вместе с Приложением 8 – Отчет о финансовом менеджменте и по закону рискуют получить штрафы за правонарушение.

Ассоциация Promo LEX отметила, что из 38 партий, отчитавшихся перед ЦИК, в 7 случаях отчеты политических партий были неполными: Политическая партия Партия Регионов Молдовы, Политическая партия Партия Народного Единства, Партия Консерваторов, Общественно-политическое движение ромов Республики Молдова, Политическая партия Аграрная партия Молдовы, Политическая партия «Наш дом – Молдова», Политическая партия

<sup>25</sup> ПЗС, ЕП, ОПДНС, ПНЕ, ХДНП, СДП, ПСРМ, Прег, ПЗНО, ДПМ, ПЦСМ, ЭПЗ, ЕНПМ, ЛДПМ, ЛП, ЛРП, РСРМ, ПППДП, ПДЕД

<sup>26</sup> АПМ, НПРМ, ПК, ПФСМ, ППДД, ПДС, ПКРМ, ПНДМ, ПДД, НДА, ЛП, ДПСН, НП, ППШ, ПМУЕМ

<sup>27</sup> СПМ, ПОМ, ПНИВ, ЕП, НДПМ, ППМ, СПМ, Прег, ППО, РПМ

«Либерал-реформаторская партия». Упущение состоит в незаполнении граф отчета бюджета финансовыми данными, за что по закону формирования могли быть санкционированы, но не были. Из 38 партий 1 могла быть привлечена к административной ответственности за то, что указала арендованные помещения, но не внесла затраты, связанные с их поддержанием (АПМ).

В первом полугодии 2018 года были организованы новые местные выборы, в которых участвовали 14 политических формирований<sup>28</sup>. По данным, опубликованным на веб-странице ЦИК, среди партий не сдавших финансовые отчеты по избирательной кампании, были ПНДМ и ЭПЗ, вследствие невозможности законным образом открыть собственный банковский счет и осуществлять расходы по избирательной кампании<sup>29</sup>. Впоследствии, только 9 из 12 политических формирований внесли в полугодовые отчеты (I) за 2018 год затраты на избирательную кампанию в размере 9 609 576 леев. В то же время, 3 формирования не отчитались о затратах за 1 семестр 2018 - ПППДП не отчиталась о затратах на кампанию в сумме 552 021 леев, РСРМ – 20 600 леев и ППДД, которая представила отчет по кампании, но не представила полугодовой отчет<sup>30</sup>.

Из 38 партий, представивших полугодовые отчеты в ЦИК, 17 партий<sup>31</sup> не имеют официальной страницы, соответственно, не опубликовали данные о своем финансовом менеджменте за полугодие. Из остальных 21 политических формирований, у которых есть веб-страницы, только 7 опубликовали полугодовые отчеты за 2018<sup>32</sup>, из них только одно политическое формирование (ПДС) публикует данную информацию не только раз в полгода, но и регулярно каждый месяц, как предусмотрено ст.29 п.(3) ЗПП №294<sup>33</sup>. (См. График №3)

---

<sup>28</sup> РСРМ - 6 кандидатов, ДПМ – 6 кандидатов, ПКРМ – 4 кандидата, НП – 3 кандидата, ЛП – 2 кандидата, ПППДП – 2 кандидата и ПДС – 1 кандидат. Больше всего конкурентов было зарегистрировано на должность мэра с. Мерень (р. Анений Ной) - 7 кандидатов и с. Рэковэц (р. Сорока) – 5 кандидатов. Ни один кандидат не отозвал свою кандидатуру.

<sup>29</sup> Заявление ПНДМ <https://bit.ly/2P0Ld6G>; Заявление ЭПЗ <https://bit.ly/2N9X8x6>

<sup>30</sup> Окончательный отчет ALN 2018 ППДД <https://bit.ly/2DEYksl>; Окончательный отчет ALN 2018 РСРМ <https://bit.ly/2OUAHgV>; Окончательный отчет ALN 2018 ППДД <https://bit.ly/2IQQVpr>

<sup>31</sup> ПДД, ППР, ДПСН, ХДНП, ПМУЕМ, ПДЕД, ПЗС, ЕП, ПФСМ, АПМ, ПЗНО, ПЦСМ, ОПДНС, ПНДМ, НДА, РСРМ.

<sup>32</sup> ДПМ, ПППДП, ПДС, РСРМ, ЛДПМ, ПРег, ЕНПМ

<sup>33</sup> Согласно правовой норме, данные содержащиеся в годовых/полугодовых отчетах партий, представленных в ЦИК, публикуются (...) и на веб-страницах политических партий, если таковые имеются.



График 3. Общие данные, представленные в отчетах за 1 полугодие 2018 года

## 2.2. Источники финансирования политических партий

Согласно Закону о политических партиях № 294 – ч. (1) ст. 25, и Положению ЦИК о финансировании политических партий – п. 4, источниками финансирования политических партий являются: а) членские взносы; б) пожертвования; в) ассигнования из государственного бюджета; д) другие доходы, полученные на законных основаниях и четко предусмотренные в уставе политической партии, не запрещенные законом<sup>34</sup>. В то же время закон четко предусматривает, что политические партии не могут использовать иные источники финансирования, кроме предусмотренных частью (1). В соответствии с частью (5) той же статьи, доходы, полученные из законных источников финансирования, освобождаются от налога или облагаются налогом согласно положениям Налогового кодекса.

Следует отметить, что по закону ежегодные доходы политической партии, полученные от членских взносов и пожертвований, не могут превышать в эквиваленте 0,3% доходов, предусмотренных в государственном бюджете на соответствующий год. Таким образом, в 2018 году этот предельный размер вырос до 110 766 015 леев<sup>35</sup>.

Согласно годовым отчетам, ни одна из 38 партий, сдавших отчеты в ЦИК, не превысила данный предельный размер. Ближе всего к нему оказалась ПКРМ, с долей в 33,71% к максимально разрешенному размеру, с суммой задекларированных доходов в 4 128 312 леев,

<sup>34</sup> Положения законодательства предусматривают, что политические партии могут получать доходы, в том числе и от издательской деятельности, деятельности, непосредственно связанной с управлением собственностью, а также от других видов деятельности, приносящей доходы на нужды партии согласно части (3) ЗПП № 294.

<sup>35</sup> Результат был получен при доходах государственного бюджета за 2018 год в размере 36 922 005,0 тыс. леев <https://bit.ly/2xMMLKU>

и суммой в 33 213 716 леев, оставшейся на счете с предыдущего года (начальный остаток), что в общей сложности составило 37 342 028 леев. (См. график 4)<sup>36</sup>



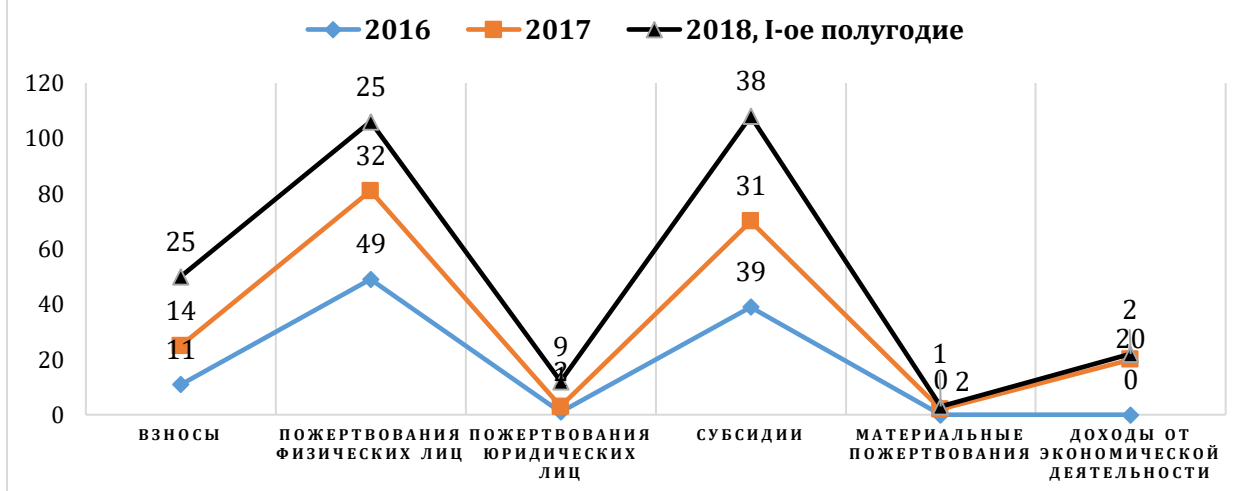
*Данные, полученные на основе годовых и полугодовых отчетов, опубликованных ЦИК.*

*Proto-LEX повторяет свою прошлую рекомендацию об изменении положения о максимальном годовом размере полученных доходов. С учетом того, что максимальный размер общих доходов для партий более чем достаточен, Ассоциация рекомендует Парламенту изменить часть (3) ст. 26 Закона о политических партиях № 294, путем внесения в предложение «полученные от членских взносов и пожертвований» словосочетания «и государственных ассигнований», обеспечив тем самым, чтобы максимально разрешенный законом размер предусматривал и третий источник дохода – государственные ассигнования.*

Полугодовые отчеты политических партий за первое полугодие 2018 года демонстрируют, что основным источником их финансирования были субсидии государственного бюджета в сумме 19 908 403 леев (38% общего дохода за указанный период), следующими по величине источниками финансирования были пожертвования физических лиц, в сумме 12 859 884 леев (25%) и членские взносы в сумме 12 964 729 леев (25%) и, наконец, пожертвования юридических лиц - 4 900 000 леев (9%), доходы от экономической деятельности - 918 805 леев (2%) и другие доходы от материальных пожертвований / оказанных услуг - 681,233 леев (1%). (См. График 5)

<sup>36</sup> График 4 содержит процентные доли, полученные в результате суммирования накопленного дохода и начального остатка, поделенных на установленную максимальную сумму на 2018 год – 110 766 015 леев.

**ГРАФИК 5. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ 2016-2017-2018(I), %**



Данные, полученные на основе годовых и полугодовых отчетов, опубликованных ЦИК.

Primo-LEX констатирует более сбалансированное соотношение источников финансирования партий в первой половине 2018 года, отмечая, что основными источниками являются пожертвования, государственные субсидии, взносы и пожертвования от частных лиц. Только одна политическая партия (ППШ) зарегистрировала пожертвования юридических лиц, на которые приходится 9%.

Поскольку согласно ОБСЕ / БДИПЧ, законодательство должно обеспечивать баланс между государственными взносами (государственными бюджетными ассигнованиями) и частными (пожертвованиями, взносами) в качестве источников финансирования политических партий, Primo-LEX, констатирует приближение практики сбора доходов политическими образованиями Республики Молдова к указанному стандарту в период, когда проводился мониторинг. В то же время распределение государственных средств никоим образом не должно ограничивать или препятствовать независимости политической партии.

Таким образом, за первое полугодие 2018 года соотношение между государственным и частным финансированием составляет от 38% до 62%, что является справедливым распределением ресурсов. В то же время важно следить за назначением использования государственных средств, чтобы они направлялись в основном на мероприятия по укреплению партий, а не исключительно на избирательные кампании.

#### **Источники финансирования партий:**

- взносы членов партий для 11 формирований (ДПМ, ЛДПМ, ПСРМ, ЛП, ПКРМ, ПДС, ПППДП, НП, ПНЕ, ППШ, НЛП,) в общей сумме 12 964 729 леев;
- финансовые пожертвования 3 941 физического лица в сумме 41 265 119 леев для 12 формирований (ДПМ, ЛДПМ, ПСРМ, ЛП, ПКРМ, ПДС, ПППДП, ЛРП, ПНЕ, ПНДМ, НПРМ, ЕНПМ);
- пожертвования от 2 юридических лиц для политического формирования в сумме 4 900 000 леев (ППШ);
- материальные пожертвования на общую сумму в 1 087 325 леев для 6 формирований (ЛДПМ, ПДС, ПППДП, НП, ЛРП, ППШ)

Согласно анализу МО Promo-LEX, две политические партии (ПНЕ-2 донора, ППШ -17 донора) зарегистрировали пожертвования от физических лиц с индексом «большой» - от 75 000 до 1 млн. леев. Они подпадают под действие пункта 20 Положения ЦИК о финансировании деятельности политических партий, в данном случае в отношении необходимости того, чтобы Государственная налоговая служба проверила источник финансовых взносов конкурентам на выборах.

Что касается взносов, анализ Promo-LEX отмечает, что, хотя 35 из 38 партий сообщили в отчетах о членах партий, только 11 образований указали на сбор членских взносов в первом полугодии 2018 года (ППШ, ДПМ, НП, ПДС, ПНЕ, ПППДП, ПСРМ, ПКРМ, ЛП, НЛП, ЛДПМ). Другие 10 образований, получивших субсидии из государственного бюджета, не собирали взносы в первом полугодии 2018 года (НДА, СДП, ХДНП, ПЦСМ, Прегеионов, НПРМ, ПДД, ЭПЗ, ПНДМ, ЛРП). Вызывает озабоченность тот факт, что 6 из последних перечисленных партий основывали свою деятельность только на субсидиях, не имея, таким образом, другого источника дохода (НДА, ЭПЗ, ПДД, ХДНП, ПЦСМ, Прегеионов).

Кроме того, согласно полугодовым финансовым отчетам, представленным в ЦИК 38 политическими партиями, сообщившими о наличии членов партий, общее число членов партий за первое полугодие 2018 года составило 285 182, а согласно информации, представленной в ЦИК политическими партиями в 2017 году - 295 146 человек. Соответственно, мы констатируем отрицательную разницу в 9 964 человека, при том, что в первом случае предоставили отчеты 38 партий, а в последнем - 39 политических формирований (см. График 6). В то же время мы отмечаем, что в первой половине 2018 года 5 партий увеличили численность своих членов: ППШ – 16 208, ДПМ – 4 584, ПДС – 662, ПСРМ – 568, ПППДП – 500; с другой стороны, среди партий, потерявших наибольшее количество членов, были три формирования: ПНЕ – 2 745, ПКРМ – 1 455, НЛП – 555.



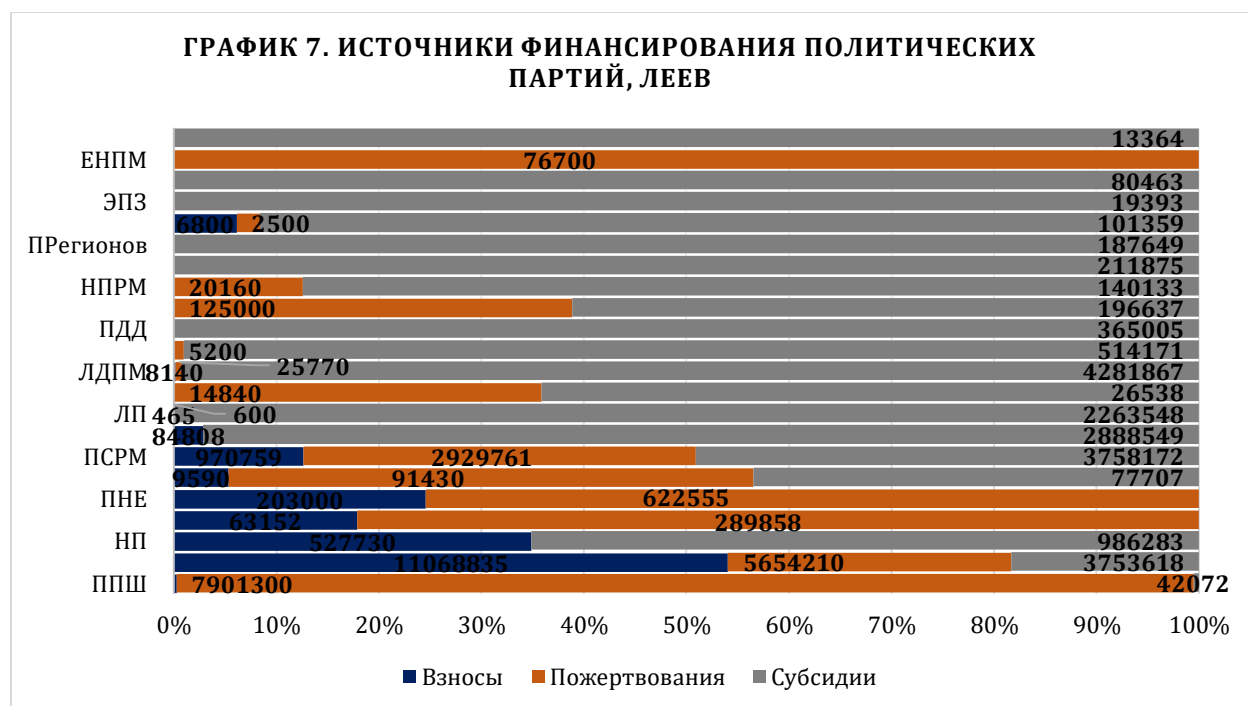
*Данные, полученные на основе полугодовых отчетов, опубликованных ЦИК*

### 2.3. Доходы и расходы политических партий, отраженные в отчетах

По данным представленных в ЦИК отчетов за первое полугодие 2018 года, из 38 соответствующих политических формирований, 22 указали доходы на сумму 52 233 054 леев и общий начальный остаток на сумму 68 105 343 леев. Размер указанных в отчетах расходов составляет 47 092 451 леев, конечный остаток, переведенный на счета партий во втором полугодии 2018 года, составил 73 245 946 лея. Остальные 16 партий не указали доходы и расходы.

К партиям с одним источником дохода относятся 6 политических формирований: НДА, ЭПЗ, ПДД, ХДНП ПЦСМ, Прегионов – все рассчитывали в 2017 году исключительно на финансирование из государственного бюджета. Умеренно диверсифицированы источники у 8 формирований: ПНДМ, СДП, ЛРП, ЕНПМ, НПРМ, ЛП, ППШ, ЛДПМ, которые указали суммы либо в виде партийных взносов, либо пожертвований, либо вкладов из государственного бюджета или от юридических лиц. Еще 9 формирований указали более диверсифицированные источники, как в виде пожертвований (от физических/юридических лиц, материальных), так и взносов, а также субсидий или других доходов: ЛДПМ, ПКРМ, ДПМ, ПДС, НП, ПППДП, ПСРМ, ППНДМ, ПНЕ. (см. График 8).

*Proto-LEX* обращает внимание на то, что практика сбора доходов должна быть сбалансированной и разнообразной, чтобы не было больших расхождений между государственными вкладами (ассигнования из государственного бюджета) и частными (пожертвования, взносы). На приведенном ниже графике видно преобладание серого цвета, характерное для государственных бюджетных субсидий, которые в данном случае являются источником, используемым внепарламентскими партиями. Более того, согласно мониторингу сети *Proto-LEX*, указанные формирования не осуществляли заметную для общественности деятельность по политическому продвижению в первом полугодии 2018 года<sup>37</sup>.

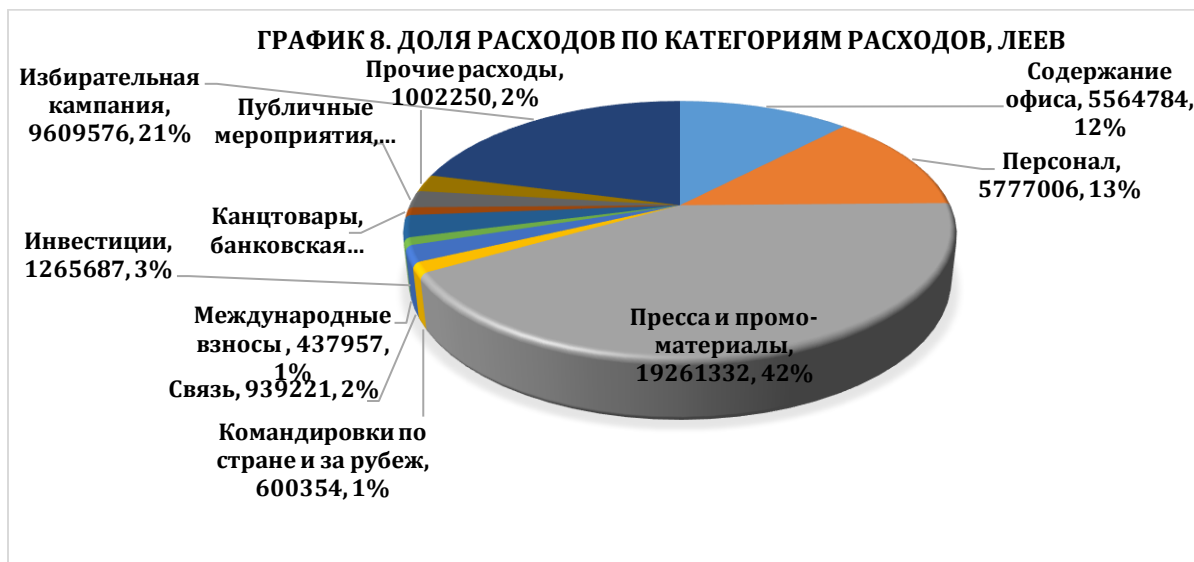


37

См. главу III данного отчета.

Данные, полученные на основе полугодовых отчетов, опубликованных ЦИК

И на этот раз наибольшую долю составили расходы партий на прессу и рекламные материалы (42% от общих расходов) - 19 261 332 леев; расходы на избирательную кампанию в рамках местных/национальных выборов, прошедших 20 мая 2018 года - (21%) или 9 609 576 леев; расходы на персонал - (13%) или 5 777 006 леев, расходы на содержание офиса - (12%) или 5 564 784 леев; затем идут расходы на собрания и публичные демонстрации - (2%) или 981 036 леев, расходы на инвестиции в движимое и недвижимое имущество - (3%) или 1 265 687 леев, расходы на внутренние и зарубежные командировки (1%) - 600 354 леев; расходы на связь - (2%) или 939,221 леев; прочие расходы - (2%) или 1 002 250 леев (см. График 8).



Данные, полученные на основе полугодовых отчетов, опубликованных ЦИК

*Proto-LEX* обращает внимание на то, что в соответствии с передовыми практиками партийного финансирования и предвыборной агитации, крайне важно «ограничить расходы политических партий или конкурентов на выборах, чтобы обеспечить свободу и равенство голосования граждан с правом голоса или демократический процесс без искажений в результате возможных непропорциональных расходов определенных сторон или кандидатов»<sup>38</sup>. Также важно, чтобы «правительства государств-членов приняли в своем национальном законодательстве четкие правила борьбы с коррупцией в системе финансирования политических партий и избирательных кампаний», с особым учетом требований к ограничениям расходов.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Параграф 19 Общего комментария № 25 Комитета ООН по правам человека от 1996 г., к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), <https://bit.ly/2NTGerI>

<sup>39</sup> Рекомендация Res (2003) 4 Совета Комитета министров Европы об общих нормах ЕС против коррупции При финансировании политических партий и избирательных кампаний. <https://bit.ly/2NTGerI>

Таблица 5. Сумма расходов политических партий в I полугодии 2018 года

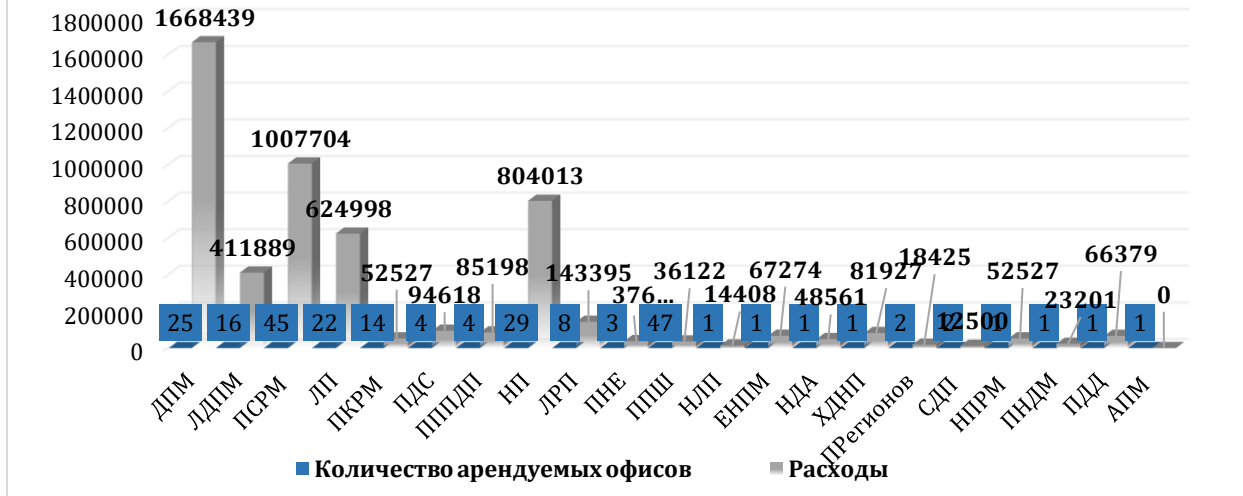
Политическая партия	Аренда & содержание помещений	Расходы на персонал	Расходы на прессу и рекламные материалы	Расходы на командировки по стране и за рубеж	Расходы на связь	Расходы на международные взносы	Расходы на инвестиции в движимое и недвижимое имущество	Расходы на канцтовары, банковскую комиссию	Расходы на публичные мероприятия, демонстрации	Всего других расходов	Расходы на избирательную кампанию по местным выборам 2018 г.
<b>ДПМ</b>	166 843	445 361	12 988 024	247 042	292 792	174 049	0	133 373	626 044	74 823	74 010
<b>ЛП</b>	624 998	882 264	539 943	59 247	12 738	162 337	13 959	27 429	16 609	0	1 643 160
<b>НП</b>	804 013	58 102	281 525	0	90 427	0	7 687	7 946	0	58 181	622 329
<b>НЛП</b>	14 408	107 100	0	0	0	0	0	1 469	0	648	2 500
<b>ПДС</b>	94 618	36 805	33 277	16 160	1 200	0	0	5 166	41 855	46 113	11 728
<b>ППШ</b>	36 122	399 078	1 798 841	0	228 190	0	942	65 023	0	33 056	2 718 473
<b>ПНЕ</b>	37 640	0	31 961	0	6 870	0	0	1 282	0	0	622 555
<b>ПНДМ</b>	23 201	647	0	0	2 936	0	0	1 398	0	0	0
<b>ПСРМ</b>	100 770	356 652	2 261 657	0	162 796	0	17 115	12 004	152 500	1 506	3 885 701
<b>ПППДП</b>	85 198	0	93 487	0	6 599	0	21 500	14 992	0	0	0
<b>НДА</b>	48 561	88 568	24 595	0	0	0	0	1 294	0	0	0
<b>СДП</b>	12 500	164 688	30 000	0	0	0	0	1 924	0	0	0
<b>ХДНП</b>	81 927	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>ЕНПМ</b>	67 274	0	0	0	6 030	0	0	4 332	0	0	0
<b>ПЦСМ</b>	0	0	0	9 500	0	0	0	134	3 878	0	0
<b>Прегионов</b>	18 425	114 726	1 165	9 047	1 958	0	8 532	3 575	8 967	0	0
<b>НПРМ</b>	52 527	98	0	0	20 361	0	6 305	2 670	12 690	0	29 120
<b>ПДД</b>	66 379	134 406	17 374	16 653	980	0	94 940	2 490	0	0	0
<b>ПКРМ</b>	265 566	973 738	810 650	23 582	30 523	39 200	75 486	24 463	51 090	3 687	0
<b>ЛДПМ</b>	411 889	1 780	315 418	167 023	67 217	52 936	22 025	18 253	37 403	302655	0
<b>ЛРП</b>	143 395	234 284	32 335	52 100	7 604	0	55 300	6599	30 000	0	0
<b>ЭПЗ</b>	0	0	1 080	0	0	9 435	0	821	0	0	0

Применив прием моделирования в отношении указанных в отчетах расходов на аренду и содержание помещений, исходя из опубликованных ЦИК данных о количестве помещений, Promo-LEX поделила указанные в отчетах суммы на количество арендуемых помещений, о которых сообщили партии, и на 6 календарных месяцев. В результате выделилась ППШ, с общей суммой в 36 122 леев за 47 арендованных офисов, что в месяц составляет 128 леев за каждый из 47 арендованных офисов; следующей в рейтинге является ПКРМ с 14 арендуемыми офисами и полугодовыми расходами в сумме 52 527 леев, что ежемесячно на один офис составляет 625 леев; затем идут СДП и Прегрионов – по 2 офиса у каждой с ежемесячными расходами на один офис в сумме 1 042 и 1 535 леев соответственно (см. Таблицу 6 и График 9).

Таблица 6. Годовые расходы на офисы в расчете на полугодие и календарный месяц

№	Политическая партия	Количество арендуемых офисов	Расходы на все офисы за полугодие, леев	Расходы на один офис за полугодие, леев	Ежемесячные расходы на один офис, леев
1	ДПМ	25	1 668 439	66 738	11 123
2	ЛДПМ	16	411 889	25 743	4 291
3	ПСРМ	45	1 007 704	22 393	3 732
4	ЛП	22	624 998	28 409	4 735
5	ПКРМ	14	52 527	3 752	625
6	ПДС	4	94 618	23 655	3 942
7	ПППДП	4	85 198	21 300	3 550
8	НП	29	804 013	27 725	4 621
9	ЛРП	8	143 395	17 924	2 987
10	ПНЕ	3	37 640	12 547	2 091
11	ППШ	47	36 122	769	128
12	НПЛ	1	14 408	14 408	2 401
13	ЕНПМ	1	67 274	67 274	11 212
14	НДА	1	48 561	48 561	8 094
15	ХДНП	1	81 927	81 927	13 655
16	Прегрионов	2	18 425	9 213	1 535
17	СДП	2	12 500	6 250	1 042
18	НПРМ	1	52 527	52 527	8 755
19	ПНДМ	1	23 201	23 201	3 867
20	ПДД	1	66 379	66 379	11 063
21	АПМ	1	0	0	0
	<b>Всего</b>	<b>229</b>	<b>5 351 745</b>	<b>620 693</b>	<b>103 449</b>

**ГРАФИК 9. ПОЛУГОДОВЫЕ РАСХОДЫ В ОТНОШЕНИИ К КОЛИЧЕСТВУ ОФИСОВ, ЛЕЕВ**



Данные, полученные на основе полугодовых отчетов, опубликованных ЦИК

Аналогичный прием был применен в отношении указанных в отчетах расходов на штатный персонал. Таким образом, Promo-LEX обнаружила, что лучше всего оплачивается персонал ЛДПМ - 9,273 леев / месяц, ПДД - 7,467 леев / месяц и НДА - 7,381 леев / месяц. В хвосте рейтинга находятся ПСРМ и ППШ с суммами в 1 651 леев / месяц и 1 167 леев / месяц соответственно. Для сравнения, минимальная гарантированная заработная плата в реальном секторе (на предприятиях, организациях, учреждениях с финансовой автономией, независимо от типа собственности и формы юридической организации) установлена на уровне **15,44 леев в час**, или **2 610 леев в месяц**, в расчете на полное рабочее время, составляющее в среднем 169 часов в месяц<sup>40</sup>. (см. Таблицу 7, График 10)

Таблица 7. Разбивка расходов на персонал, месячных и годовых

№	Политическая партия	Штатный персонал	Расходы на персонал, в год	Расходы на персонал, в месяц
1.	ДПМ	25	445 361	2 969
2.	ЛДПМ	32	1 780 489	9 273
3.	ПСРМ	36	356 652	1 651
4.	ЛП	0	882 264	n/a
5.	ПКРМ	30	973 738	5 410
6.	ПДС	0	36 805	n/a
7.	НП	2	58 102	4 842
8.	ЛРП	7	234 284	5 578
9.	ППШ	57	399 078	1 167
10.	Прегионов	3	114 726	4 780
11.	СДП	4	164 688	6 862
12.	НЛП	2	107 100	8 925
13.	НДА	2	88 568	7 381
14.	ПДД	3	134 406	7 467
	<b>Всего</b>	<b>203</b>	<b>5 776 261</b>	<b>66 305</b>

Promo-LEX обращает внимание, что существуют ситуации, в которых партии, по их информации, выплачивали сотрудникам ежемесячные зарплаты ниже уровня минимальной заработной платы,

40

<http://lex.justice.md/md/333943/>

гарантированной в 2018 году, то есть 2 610 леев. Таким образом, Promo-LEX обращает внимание компетентных органов, а именно Государственной инспекции труда, в целях проверки партий, которые официально платили работникам менее 2,610 леев. Это ППШ и ПСРМ.



*Данные, полученные на основе полугодовых отчетов, опубликованных ЦИК*

*Promo-LEX отмечает, что уровень указанных в отчетах расходов как на аренду и содержание офисов, так и на оплату персонала, преимущественно соответствует рыночным ценам по отчетам за соответствующий период. Тем не менее, данные представляют только декларируемый аспект деятельности политических партий, расхождения между информацией, представленной в ЦИК, и информацией, полученной в результате мониторинга, будут представлены в главе III настоящего отчета.*

# III. ГРАЖДАНСКИЙ МОНИТОРИНГ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ОЦЕНКА НЕОТРАЖЕННЫХ РАСХОДОВ

## 3.1. Мониторинг операционной деятельности политических партий

### 3.1.1. Общие аспекты финансового менеджмента политических партий.

Мониторинг операционной деятельности политических партий связан с наблюдением за внутренними механизмами и практикой их функционирования, специфическими процессами деятельности, а также ресурсами, которыми соответствующие организации владеют, управляют, и которые они объединяют с государственными ресурсами, доступом к которым обладают в результате нахождения у власти<sup>41</sup>.

По данным мониторинга, проведенного Promo-LEX на уровне центральных и территориальных органов политических партий в I полугодии 2018 года, у 22 политических партий было зарегистрировано по меньшей мере 278 организаций на территориальном уровне, 212 управляемых помещений, 226 штатных работников и 49 транспортных средств. В то же время территориальные организации привлекли к своим обычным мероприятиям как минимум 1 716 волонтеров, о которых партии не докладывали в ЦИК. Данные, представленные Promo-LEX на основе мониторинга, указывают на значительное расхождение между этими данными и данными, представленными органу, уполномоченному проверять отчеты (См. Таблицу 8)

Что касается деятельности волонтеров, Promo-LEX подтверждает необходимость отражать расходы на деятельность волонтеров *pro bono* для всех 22 политических партий, мониторинг которых осуществлялся на территориальном / районном уровне. В то же время Ассоциация отмечает отсутствие этой категории расходов в полугодовой форме финансового отчета, что объясняет отсутствие соответствующих расходов

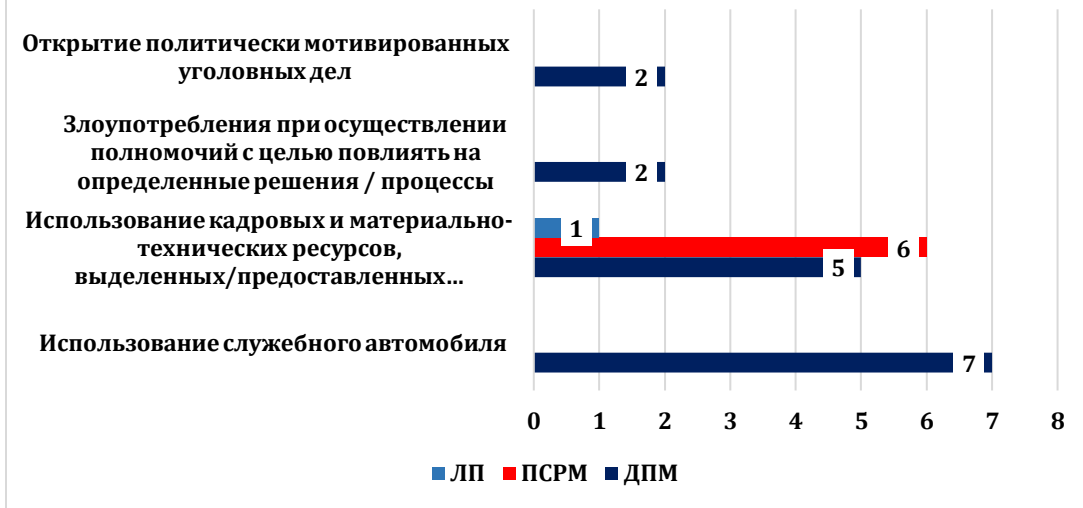
*Таким образом, Promo-LEX подтверждает свою рекомендацию относительно единообразия форм финансовой отчетности политических партий во время и вне избирательных кампаний, в частности путем введения категории расходов «Расходы на вознаграждения добровольцев / агитаторов», бюджетной строки, аналогичной строке в типовом отчете о финансировании избирательных кампаний.*

Результаты мониторинга также указывают на случаи, которые можно охарактеризовать как злоупотребление административными ресурсами, совершенными правящими политическими партиями. Они различаются по типу, тяжести и юридической ответственности. Так, были обнаружены ситуации использования ДПМ служебного автомобиля в 7 случаях, подозрения в открытии политически мотивированных уголовных дел и злоупотреблениях при осуществлении полномочий с целью повлиять на определенные решения / процессы - по 2 заявленным случаям для каждого злоупотребления, совершенных ДПМ, и, наконец, использование кадровых и материально-технических ресурсов, выделенных / предоставленных местными/центральными публичными властями (см. График 11).

---

<sup>41</sup> Термин «операционный» происходит от слова «операция», «процедура», который относится к операциям и позволяет осуществлять в оптимальных условиях специфические процедуры деятельности. Таким образом, операционная деятельность партий связана с их обычным, ежедневным функционированием, в оптимальных условиях, путем использования и контроля управляемых ими человеческих, материальных, финансовых, информационных ресурсов, одним словом – путем освоения своих активов и пассивов.

**График 11. Случаи злоупотребления административными ресурсами**



*Данные, полученные в ходе мониторинга Proto-LEX в первой половине 2018 года*

Таблица 8. Пассивы 21 политической партии в I полугодии 2018 года<sup>42</sup>

№	Политическая партия	Филиалы		Арендуемые помещения		Штатный персонал		Волонтеры		Транспорт
		Данные полугодического отчета	Данные на основе мониторинга	Данные полугодического отчета	Данные на основе мониторинга	Данные полугодического отчета	Данные на основе мониторинга	Данные полугодического отчета	Данные на основе мониторинга	Данные на основе мониторинга
1	ДПМ	46	45	25	43	25	84	-	195	21 ед. <sup>43</sup>
2	ЛДПМ	21	15	16	8	32	20	-	114	15
3	ПСРМ	44	42	45	42	36	39	-	740	3
4	ЛП	39	22	22	17	0	5	-	47	2
5	ПКРМ	41	26	14	20	30	8	-	46	1
6	ПДС	21	18	4	1	0	1	-	74	-
7	ПППДП	36	18	4	6	0	1	-	80	-
8	НП	28	27	29	26	2	13	-	179	2
9	ЛРП	22	1	8	1	7	7	-	33	2
10	ПНЕ	0	10	3	7	0	-	-	10	-
11	ППШ	47	35	47	34	57	47	-	162 <sup>44</sup>	3
12	Прег.	0	-	2	-	3	-	-	-	-
13	СДП	27	-	2	-	4	-	-	-	-
14	НЛП	29	5	1	2 <sup>45</sup>	2	-	-	26	-
15	ПНДМ	6	-	1	-	0	-	-	-	-
16	ЕНПМ	21	11	1	3	0	-	-	5	-
17	ХДНП	23	-	1	-	0	-	-	-	-
18	ПДД	0	-	1	-	3	-	-	-	-
19	НПРМ	0	1	1	1	0	-	-	5	-
20	АПМ	19	-	1	-	0	-	-	-	-
21	НДА	0	-	1	-	2	-	-	-	-
22	ПВН	0	2	0	1	-	1	-	-	-
<b>ВСЕГО</b>		<b>470</b>	<b>278</b>	<b>229</b>	<b>212</b>	<b>203</b>	<b>226</b>	<b>0</b>	<b>1716</b>	<b>49</b>

Данные, полученные на основании мониторинга Promo-LEX и отчетов политических партий, представленных в ЦИК

<sup>42</sup> В таблицу включены политические партии, которые, согласно данным отчетов, представленных в ЦИК и/или на основании гражданского мониторинга Promo-LEX, обладали пассивами в течение I полугодия 2018 года.

<sup>43</sup> 20 автомобиля и 1 микроавтобус

<sup>44</sup> Со слов волонтеров, им платили 300 леев (а также оплата осуществлялась продовольственными товарами из социального магазина)

<sup>45</sup> По информации, полученной от собеседников, НЛП использует офис только во время избирательных кампаний

### 3.2. Мониторинг промо-деятельности политических партий

Согласно выводам Promo-LEX, в первой половине 2018 года 14 политических партий провели 1645 промо-мероприятий и акций, таких как встречи с гражданами, публичные демонстрации (митинги, шествия), уставные мероприятия (организационные заседания, конференции) общественные мероприятия, мероприятия «от двери к двери», национальные фестивали и т. д. Для сравнения, в I полугодии 2017 года политические партии в Республике Молдова осуществили не менее 1441 промо-мероприятий и акций, согласно мониторингу Promo-LEX (см. Таблицу 9).

Все перечисленные мероприятия были установлены наблюдателями Promo-LEX и подтверждены фото и видео-доказательствами, которые были размещены на онлайн-платформе [www.monitor.md](http://www.monitor.md), по типу *ushahidi*, общедоступной для каждого заинтересованного гражданина<sup>46</sup>.

Анализ деятельности по продвижению политических партий в первой половине 2018 года свидетельствует преимущественно о предвыборной политической специфике в преддверии парламентских выборов, а также в предвыборный период новых местных выборов в муниципиях Бэлць и Кишинэу и коммуне Жора де Мижлок (район Орхей). Однако в этом общественно-политическом контексте партии проводили и другие мероприятия, которые входят в категорию обычной деятельности и должны были быть соответствующим образом доведены до сведения ЦИК в обязательных полугодовых отчетах, и о которых будет идти речь в этой главе.



Фотография взята из Интернета

Таковые в основном проводились в контексте избирательных мероприятий, национальных, а также международных праздников, церковных праздников и спортивных мероприятий. Если в первом полугодии 2017 года на повестке дня были политические кампании, в I полугодии 2018 года продолжали выходить на первый план социальные кампании, число которых составило не менее 280. Также преобладающими были культурные мероприятия, такие как концерты, храмовые, религиозные праздники, число которых достигло по меньшей мере 87, раздача подарков, материальной помощи, продуктов питания социально уязвимым лицам достигла максимального уровня - не менее 186 случаев.<sup>47</sup>

Были широко распространены мероприятия «от двери к двери». Они стали основным типом мероприятий, проводимых двумя политическими формированиями (ДПМ – 114 мероприятий «от двери к двери») и (ПСРМ – 109) (См. Таблицу 10).

Что касается политического продвижения в целом, отметим, что в первой половине 2018 года американская компания Cogent Strategies LLS была консультантом ДПМ, на что чистые затраты ДПМ составили 2 170 483 MDL за период контракта – первые 6 месяцев 2018 года.<sup>48</sup> Например, она предоставляла стратегические рекомендации по иностранным делам, в том числе в отношении коммуникационных стратегий – цифровой связи и социальных сетей партии. Promo-LEX обнаружила, что расходы ДПМ на консалтинговую компанию, которые должны были быть отражены в отчете, представленном в ЦИК к 15 июля 2018 года, не имеют специальной категории для отражения. К сожалению, в текущей форме финансового отчета нет бюджетной строки, куда могли бы быть включены эти расходы. Поэтому Promo-LEX неоднократно рекомендовала изменить ее, для расширения функциональности и предоставления большей возможности выявления фактической финансовой ситуации политических партий Молдовы. В то же время Promo-LEX предполагает,

<sup>46</sup> Платформа Promo-LEX, <http://monitor.md/electorala/main>

<sup>47</sup> Для сравнения, смотрите отчет Promo-LEX за I полугодие 2017 года, <https://bit.ly/2xEodCg>

<sup>48</sup> Демократическая Партия заплатила более 128 тысяч долларов американской компании Cogent Strategies LLS за услуги, полученные за первые шесть месяцев 2018 года. Сумма указана компанией в отчете о деятельности, представленном в Министерство Юстиции США, который получила канал TV8. <https://bit.ly/2lyOffH>

что они окажутся в близкой категории расходов, а именно в категории *расходы на прессу и рекламные материалы* - поэтому, он включил их в эту категорию при проведении оценки на основе отчетов наблюдателей.

Деятельность благотворительных фондов близких к политическим партиям или политикам Республики Молдова была заметна в первой половине 2018 года, поскольку число таких случаев достигло как минимум 95, с суммой понесённых затрат оцениваемых как минимум в 2 480 000 леев: благотворительный фонд «От души» под патронажем Первой леди, Галины Додон, который может считаться аффилированным ПСРМ<sup>49</sup>, провел не менее 11 благотворительных акций, фонд Влада Плахотнюка "EDELWEISS"<sup>50</sup>, аффилированный ДПМ – не менее 29, и Ассоциация «За Оргеев» (учредитель SRL «Социальные магазины»)<sup>51</sup> аффилированная ППШ – не менее 55. Их деятельность заключалась преимущественно в предоставлении материальной помощи пожилым людям, молодым матерям и детям, спонсорстве социальных кампаний, национальных праздников; предоставлении бесплатных медицинских консультаций, организации детских площадок и оборудовании их горками, скамейками и необходимой инфраструктурой, предоставлении финансовых пожертвований, стипендий для студентов, проведении благоустройства, организации мероприятий для пожилых людей, помощи домам престарелых и т. д. (см. Таблицу 11)



Фотография взята с официальной страницы [www.edelweiss.md](http://www.edelweiss.md)

<sup>49</sup> В условиях, когда глава государства Игорь Додон был председателем ПСРМ в период 2011 – 2016 гг.

<sup>50</sup> Влад Плахотнюк является председателем Демократической Партии Молдовы.

<sup>51</sup> Фонд «Шор» представляет собой SRL, через посредство которого ППШ осуществляет политическую рекламу.

Таблица 9. Типы мероприятий, организованных в течение I полугодия 2018 года политическими партиями

	Рождество 7 января / 25 декабря	Традицио нные фестивали	1 июня	Храмов ые праздни ки	1/8 марта	Традицио нные праздник и	Социальн ые кампании	Марши, протесты, флэшмоб ы	День семьи	1 мая/ 9 мая	Зарубеж ные поездки	Уставные меропри ятия	Другие партийн ые меропри ятия	Всего меропри ятий
ДПМ	6	29	2	23	15	39	158	-	4	8	3	316	288	891
ПСРМ	1	1	1	14	2	18	53	12	1	20		120	85	328
ЛП	1	1	-	-	-	-	1	2	-	-	-	15	33	53
ПКРМ	-	-	-	-	2	-	4	-	-	2	4	12	11	35
НП	-	1	2	-	-	-	4	-	-	6		38	10	61
ЕНПМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		2	-	2
ППШ	2	3	1	2	3	2	55 <sup>52</sup>	1	-	2	2	53	48	119
ЛДПМ	-	1	-	-	-	2	1	2	-	-	-	22	12	40
ЛРП	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		2	-	2
ПДС	-	-	-	-	-	-	1	5	-	-	6	13	13	32
НЛП	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		3	1	4
ПППД	1	-	-	-	-	-	3	13	-	-	-	17	15	49
ПНЕ	1	-	-	-	-	-	-	3	-	-		5	9	15
НПРМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		5	-	5
<b>ВСЕГО</b>	<b>12</b>	<b>36</b>	<b>6</b>	<b>39</b>	<b>22</b>	<b>61</b>	<b>225</b>	<b>38</b>	<b>5</b>	<b>38</b>	<b>9</b>	<b>623</b>	<b>562</b>	<b>X</b>

<sup>52</sup>

Кампания – Социальные магазины (30); Уличное освещение (3); пожертвования (3) благоустройство (3); праздник пожилых людей – 9); Орхейлэнд – (1); открытие игровых площадок (2)

Таблица 10. Виды деятельности, осуществляемой политическими партиями в рамках мероприятий

Политическая партия	ПСРМ	ДПМ	ПДС	НП	ЛП	ЕНПМ	ПППДП	ППШ	ПКРМ	ЛДПМ	ЛРП	НЛП	ПНЕ	Всего
<i>Вид деятельности</i>														
Встречи с гражданами	96	370	23	30	10	-	8	29	-	1	-	-	4	571
Концерты/публичные мероприятия	1	56	-	1	-	-	-	20	1	1	-	-	1	103
«От двери к двери»	109	114	3	22	1	-	8	16	-	3	-	-	4	280
Участие в акциях протеста в поддержку/против	11	-	5	-	2	-	13	1	-	2	-	-	3	37
Дебаты	2	12	1	-	-	-	1	2	-	1	-	-	-	19
Спортивные соревнования	6	20	-	2	2	-	1	-	2	-	-	-	-	33
Благоустройство	1	32	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	35
Праздничные столы	3	12	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	19
Автопробег	4	1	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	8
Пресс-конференции	16	6	-	2	3	-	3	-	-	4	1	-	1	36
Подарки/продовольственные пакеты	50	110	-	4	-	-	5	15	2	-	-	-	-	186
Социальные магазины	-	-	-	-	-	-	-	30	-	-	-	-	-	30
Открытие памятников/офисов партий	-	6	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	9
Возложение цветов	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	3
Другое	29	151	-	-	32	2	9	-	28	26	1	4	2	262
<i>Всего</i>	328	891	32	61	53	2	49	119	35	40	2	4	15	X

Количество уставных мероприятий в первом полугодии 2018 года было в два раза выше, чем за аналогичный период прошлого года. Уставная деятельность политических партий включала организационные заседания, выезды на территории, внутреннее обучение, встречи с гражданами, а также работниками молдавских предприятий, проведение пресс-конференций/брифингов, организацию демонстраций за/против определенных пакетов законодательства, продвигаемых законодательным органом, и т.д.

Кроме того, на фоне этих мероприятий был проведен ряд акций, посредством которых политические партии транслировали свои идеи гражданам посредством дискуссий, либо через информационные кампании с помощью печатных, рекламных и уличных рекламных щитов, онлайн-рекламы или поздравлений в праздничные дни, где они предлагали подарки или пожертвования в виде материальных благ или денег. Все эти мероприятия не могли быть реализованы без определенных расходов.

Относительно деятельности благотворительных фондов, напомним, что Promo-LEX квалифицировала ее как практику использования техники создания имиджа посредством промо-акций, проводимых либо благотворительными организациями, связанными с политиками, либо SRL, связанными с партиями. В первой половине 2018 года были идентифицированы два фонда такого типа и одно SRL, через которое ППШ осуществляла политическую рекламу: фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS», благотворительный фонд «От души» и SRL Социальные магазины / Ассоциация «За Оргеев». Ни одна из партий, связанная с тремя упомянутыми выше структурами, не несет никаких расходов, связанных с промо-деятельностью, в результате благотворительной деятельности, указанной в Таблице 11. Следует отметить, что упомянутое выше SRL было зарегистрировано в Государственной регистрационной палате (ГРП), его учредителем является Ассоциация «За Оргеев», а до 18 августа 2017 года его возглавляла предпринимательница Илона Шор (см. Таблицу 11).



*В то же время повторим, что, согласно законодательству, фонд – это некоммерческая, неполитическая организация, которая не оказывает политической /предвыборной помощи ни одному политическому конкуренту или субъекту. Между тем, используя инструмент создания имиджа своей деятельностью, фонды, а также коммерческие структуры в названии которых содержится фамилия политиков или которые ассоциируются с определенными политиками (политическими партиями), косвенно участвуют в деятельности по политическому продвижению, по которой не несут затрат, что предполагает нетранспарентное финансирование политических партий.*

Фотография взята из Интернета, I полугодие 2018 г.

Таблица 11. Практика применения техники создания имиджа благотворительными организациями, связанными с политиками или SRL, связанными с партиями

	Населенный пункт	Дата пожертвования	Пожертвованная сумма / количество	Получатели пожертвования
ООО Социальные магазины / Ассоциация «За Оргеев»	г. Кэлараш	02 - 06.2018	н.д.	2 грузовика ежедневно проезжают по селам района Кэлараш с передвижным социальным магазином и продают продовольственные товары
ООО Социальные магазины /	г. Кишинэу Буюкань, Каля	05.04.2018	н.д.	Партия Шор открыла социальный магазин в секторе

<b>Ассоциация «За Оргеев»</b>	Ешилор 11/5			Буюкань
<b>ООО Социальные магазины / Ассоциация «За Оргеев»</b>	г. Яловень	02.06.2018	н.д.	Работа социального магазина «Merisor» в Яловень
<b>ООО Социальные магазины / Ассоциация «За Оргеев»</b>	г. Сынжерей	30.06.2018	н.д.	На рынке «Rio» города Сынжерей работает социальный магазин, где отовариваются пожилые люди
<b>ООО Социальные магазины / Ассоциация «За Оргеев»</b>	г. Фэлешть	30.06.2018	н.д.	В непосредственной близости от домов № 143-147 т. по ул. Штефана чел Маре был начал работу передвижной социальный магазин
<b>ООО Социальные магазины / Ассоциация «За Оргеев»</b>	г. Рышкань	04.05.2018	н.д.	Открытие социального магазина "Merisor" в Рышкань
<b>Фонд «От души»</b>	р. Окница с. Калашеука	27.02.2018	Около 400 000 леев	Открытие больницы отремонтированной благотворительным фондом «От души». Общение с гражданами членов ПСРМ в Окнице. Пожертвование в виде компьютера и принтера Игорем Додоном.
<b>Фонд «От души»</b>	г. Сорока	02.04.2018	Около 50 000 леев	Партия социалистов Республики Молдова (ПСРМ) раздала по меньшей мере 300 пасхальных подарков от имени Фонда «От души».
<b>Фонд «От души»</b>	г. Анений Ной с. Рошкань с. Гура Быкулуй с. Варница с. Чобановка с. Троица Ноуэ с. Телица с. Максимовка с. Шерпень с. Спя	03.04.2018	Около 150 000 леев	Предоставление не менее 1000 подарков по случаю пасхальных праздников от Фонда «От души» для жителей района Анений Ной. Присутствовал президент ТО ПСРМ Анений Ной Ион Викол
<b>Фонд Влада Плахотнюка</b>	с. Скорень, с.Сака	20.04.2018	Около 2 000 леев	Кампания «Уважение к старшим»

«EDELWEISS»	р. Стрэшень			
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	города Срэшень, Ниспорень, Яловень, Хынчешть, Криулень, Сынжерей	18.04-13.06.2018	Около 500 000 леев	По меньшей мере 50 матерей и их новорожденных детей получили подарки в рамках кампании «Новая жизнь»
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	г. Кишинэу	21.04.2018	Около 30 000 леев	Семинар для 200 молодых матерей
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	с. Глинжень р. Шолдэнешть	27.04.2018	50 000 леев	Пожертвование на ремонт колодцев в селе
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	г. Ниспорень	24.05.2018	10 000 леев	Материальные пожертвования, подарки для учеников и учителей лицея им. Богдана Казаку
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	с. Бурсук р. Ниспорень	01.06.2018	Около 90 000 леев	Открытие парка развлечений. Материальные пожертвования для детей города Ниспорень
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	г. Кишинэу	22.06.2018	Около. 500 000 леев	200 стипендий для учеников по 500 леев в месяц
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	г. Кишинэу	13.06.2018	Около 200 000 леев	Денежные премии по 20000 x 10
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	г. Ниспорень	16.06.2018	Около 480 000 леев	Ремонт районной больницы в Ниспорень



Фотография взята с Интернет-страницы [www.edelweiss.md](http://www.edelweiss.md)

### **3.3. Расходы политических партий, выявленные наблюдателями Promo-LEX, и не отраженные в годовом отчете**

#### *3.3.1 Оценка операционных расходов политических партий*

##### *а) Расходы на содержание и/или аренду помещений*

По данным Promo-LEX, 15 политических партий отчитались о расходах на содержание и/или аренду помещений в своих годовых отчетах, но не все расходы соответствуют подсчетам Ассоциации. По 212 офисам этих 15 партий, установленным наблюдателями Promo-LEX, был подсчитан минимальный объем расходов в сумме 6 322 476 леев, при этом в отчете для ЦИК партии, охваченные мониторингом, отчитались об общей сумме в 5 313 791 лей. Расчетная база, применяемая Promo-LEX для подсчета реальных затрат на аренду, заключается в умножении площади офиса партии, подсчитанной наблюдателями Promo-LEX, на стоимость аренды 1 м<sup>2</sup> площади в соответствующем районе (см. Приложение 1). В основе расчетов затрат на аренду помещений - умножение минимального месячного тарифа на электроэнергию на один офис - 110 леев, на воду - 60 леев, газ - 30 леев, на период деятельности - 6 месяцев.

При сопоставлении подсчитанных данных с данными отчетов по каждой партии, нами установлено, что как минимум 10 политических формирований отчитались о меньших суммах, чем были подсчитаны Promo-LEX, при этом общая незадекларированная сумма достигает как минимум 1 647 706 леев.

Так, расхождения имеются у ДПМ - по подсчетам, не отражено как минимум 60 493 леев, при том, что они указали в отчете всего 15 помещений, а наблюдателями было установлено 43 помещения; ПКРМ - не менее 292 270 леев, при отраженных в отчетах 14 арендованных офисах, при том что наблюдатели установили наличие 20 помещений; НЛП - не менее 12 240 леев, при этом они сообщили об одном офисе, а наблюдатели - о 2 офисах; ЭПЗ - 6 444 леев, при одинаковом количестве отраженных в отчетах и установленных помещений; ЕНПМ - не менее 135 274 леев, при том, что партия сообщила в отчете об 1 помещении, а наблюдатели установили наличие 3-х; ПППДП - не менее 138 530 леев, при том, что партия сообщила в отчете

о 4 офисах, а наблюдатели установили наличие 6 офисов; ППШ – не менее 622 306 леев при том, что партия сообщила в отчете о 47 помещениях, а наблюдатели установили 34; ПВН – 3 516 леев, при этом в отчете не было указано ни одного офиса, а наблюдатели сообщили об 1 офисе. (см. График 12);



*Данные, полученные в ходе мониторинга Promo-LEX в первой половине 2018 года*

#### *b) Расходы на связь*

Согласно информации, полученной от собеседников<sup>53</sup>, главным образом партий, охваченных мониторингом, расходы на связь включаются в договора на аренду помещения, поэтому Promo-LEX включила их в эту главу, тем более что невозможно оценить расходы на мобильную связь. Расчеты основаны на методологии Promo-LEX по оценке расходов партий. Расходы на связь состоят из фиксированной телефонии и интернет-услуг. Для расчета этих затрат было взято количество помещений каждой политической партии по сообщениям наблюдателей Promo-LEX, умноженное на минимальные ставки этих услуг (фиксированная телефония - самый низкий тариф 6 леев, интернет на один офис - тариф 180 леев) и затем умноженное на период деятельности - 6 месяцев. Согласно информации ЦИК, 18 формирований указали в своих отчетах такие расходы, а по данным мониторинга Promo-LEX в указанный период, 15 партий использовали услуги связи (фиксированная телефония и интернет). (См. График 13)

#### *c) Расходы по оплате труда*

Ассоциация Promo-LEX взяла за основу расчетов умножение минимального гарантированного размера заработной платы в реальном секторе за 2018 год – 2 610 леев в месяц – на количество работников, установленных наблюдателями Promo-LEX, и на срок мониторинга - 6 месяцев.

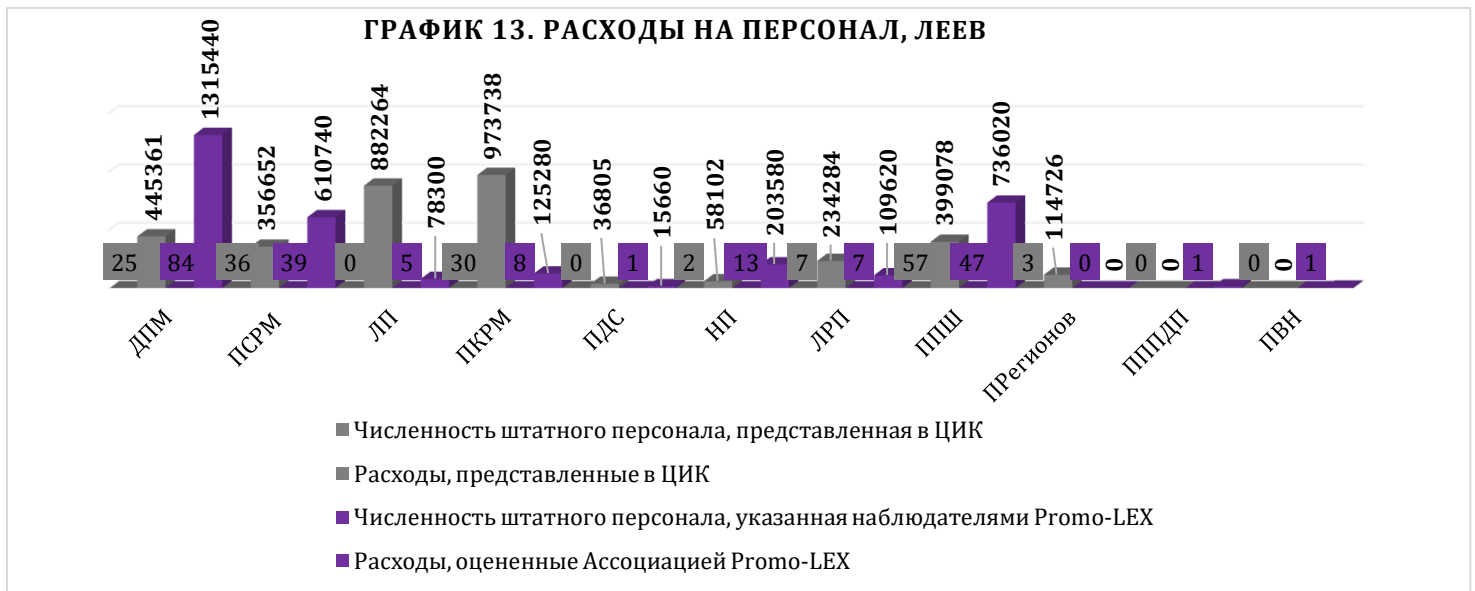
<sup>53</sup> В рамках круглого стола по презентации отчета о мониторинге финансирования политических партий за 2017 год, Представители политических партий говорили о включении расходов на связь в категорию расходов на аренду и содержание офисов

По данным наблюдателей Promo-LEX, не менее 11 партий приняли на работу как минимум 226 человек в свои центральные и территориальные представительства. Promo-LEX подсчитала общий минимальный объем расходов на оплату их труда - как минимум 3 523 500 леев на 226 человек, при этом общая сумма, заявленная в ЦИК 12 партиями для 198 человек, составляет 5 553 934 лея.

Расхождения между численностью штатных работников вызваны большей численностью персонала, установленного наблюдателями Promo-LEX. Несмотря на то, что отраженная в отчетах сумма выше общей оценки Promo-LEX, расходы с разбивкой по отдельным партиям свидетельствуют об обратном положении. Так, в результате соответствующих сравнений, размер расходов, не отраженных политическими формированиями, достигает 1 627 467 леев.

Расхождения отмечаются у ПСРМ – не менее 254 088 леев, при этом они отразили в отчетах 34 штатных работника, а наблюдатели установили 60 штатных работников; у ДПМ – не менее 870 079 леев, при этом они указали в отчетах 25 штатных работников, а наблюдатели установили 54 человека; у НП – не менее 145 478 леев, при этом они отразили в отчетах 2 работников, а наблюдатели установили 13; ПСРМ – 254 088 леев, при этом они отразили в отчетах 36 человек, а наблюдатели установили 39; у ППШ – 336 942 леев, при этом они указали в отчетах 57 штатных работников, а наблюдатели установили 47 человека; ПППДП – 15 660 леев, при этом они не отразили в отчете ни одного штатного работника, а наблюдатели указали 1 человека; ПВН – 5 220 леев при том, что они не отразили в отчете ни одного штатного работника, а наблюдатели указали 1 человека. (см. График 13).

Promo-LEX еще раз отмечает, что существуют ситуации, в которых партии, по их информации, выплачивали своим сотрудникам ежемесячные зарплаты ниже уровня минимальной гарантированной заработной платы в 2018 году или 2 610 леев. Таким образом, она привлекает внимание компетентных органов, в этом случае Государственной инспекции труда для проверки партий, которые официально платили работникам менее 2,610 леев. Это ППШ и ПСРМ.



Данные, полученные в ходе мониторинга Promo-LEX в первой половине 2018 года

г) Расходы на командировки по стране и за рубеж

1) Зарубежные командировки



По данным, представленным наблюдателями Promo-LEX, для 1645 мероприятий и акций, проведенных политическими партиями Республики Молдова в I полугодии 2018 года, расстояние пробега по стране составило не менее 167 056 км и состоялось как минимум 18 зарубежных командировок по партийным делам (см. Таблицу 12 и График 12).

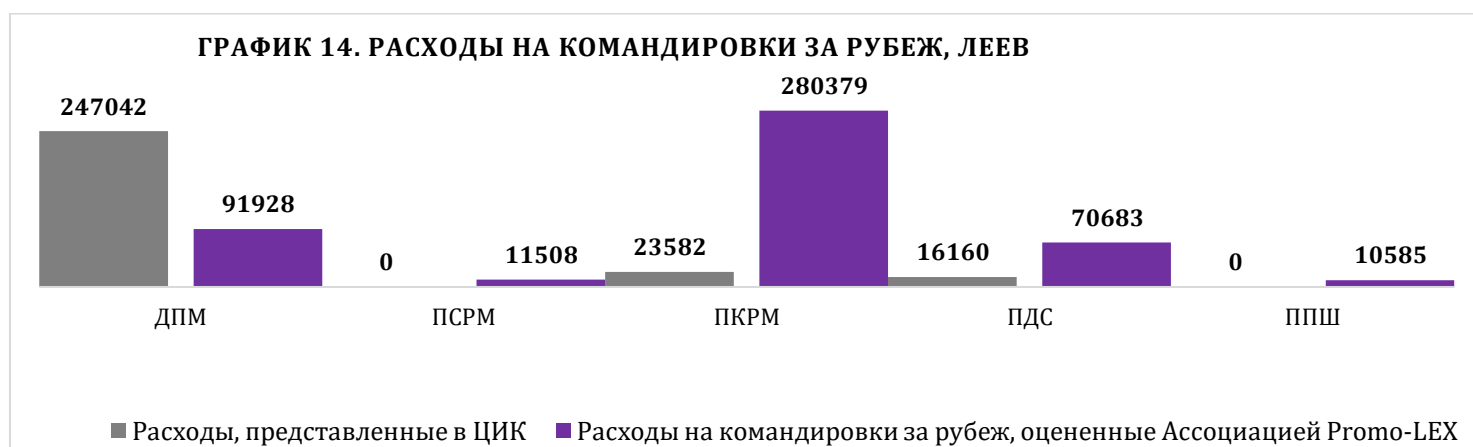
Фотография взята с официальной интернет-страницы ПСРМ

Таблица 12. Зарубежные командировки политических партий Республики Молдова в I полугодии 2018 года

Дата командировки	Политическая партия	Пункт назначения командировки	Численность делегации	Стоимость проживания, леев	Стоимость билетов туда/обратно, леев	Период пребывания	Кол-во билетов
16.03.2018	ПСРМ	Кишинев - Баку	1 чел.	1 050	3 178	1 день	1
11-13.04.2018		Кишинев – Санкт-Петербург	1 чел.	3 150	1 540	3 дня	1
27.04.2018		Кишинев – Санкт-Петербург	1 чел.	1 050	1 540	1 день	1
26.02.2018	ДПМ	Кишинев – Тыргул Окна	1 чел.	1 050	1 000	1 день	Автомобиль
07.04.2018		Кишинев - Иерусалим	1 чел.	1 050	4 970	1 день	1
06.06.2018		Кишинев– Вашингтон	5 чел.	15 750	68 109	2 дня	5
09.02.2018	ПКРМ	Кишинев - Москва	2 чел.	2 100	10878	2 дня	2
11.05.2018		Кишинев - Москва	1 чел.	1 050	5439	1 день	1
26.05.2018		Кишинев - Шэньчжэнь	1 чел.	2 100	8 387	2 дня	1
26.06.2018		Кишинев - Пекин	15 чел.	31 500	218 925	2 дня	15
27.01.2018	ПДС	Кишинев – Парма/Болонья	1 чел.	2 100	2 732	2 дня	1
11.02.2018		Кишинев – Вашингтон	1 чел.	2 100	13 621	2 дня	1
28.02.2018		Кишинев - Брюссель	1 чел.	1 050	6 720	1 день	1
15.03.2018		Кишинев - Киев	3 чел.	3 150	11 676	1 день	3
16.08.2018		Кишинев - Рига	3 чел.	6 300	15 294	2 дня	3
06.06.2018		Кишинев - Вильнюс	1 чел.	2100	3 840	2 дня	1
13.01.2018	ППШ	Кишинев - Тренто	1 чел.	2100	3 500	2 дня	1
27.01.2018		Кишинев - Брюссель	1 чел.	1050	3 935	1 день	1

Для оценки стоимости поездки за пределы страны были взяты стоимость авиабилетов и минимальная протокольная стоимость проживания на одного командировочного. Командировки в каждом случае были разными, у ПСРМ и ПКРМ больше всего командировок было в Российскую Федерацию и Китай, у ДПМ - в США, Израиль и Румынию, у ПДС - в США, Италию, Украину, Бельгию, Литву и Латвию, у ППШ - в Бельгию и Италию (см. График 14).

Напомним, что Promo-LEX и ранее и сейчас квалифицирует зарубежные командировки, включая обмен международными делегациями, как пожертвования и, в отсутствие прямого упоминания в ст. 25 пар. (1) пункт б) Закона №. 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях, расходы на них де-факто являются расходами на командировки, покрываемыми не партией, а другим лицом. Таким образом, при командировках, оплачиваемых за счет лица, не являющегося партией, последняя будет указывать расходы, связанные с командировками, в *Регистре пожертвований в форме имущества, бесплатных товаров, услуг или таковых на более выгодных условиях, чем коммерческая стоимость, в форме оплаты товаров или услуг используемых партией*<sup>54</sup> в разделе «товары или услуги, используемые партией».



*Данные, полученные в ходе мониторинга Promo-LEX в первой половине 2018 года*

## 2) Командировки по стране

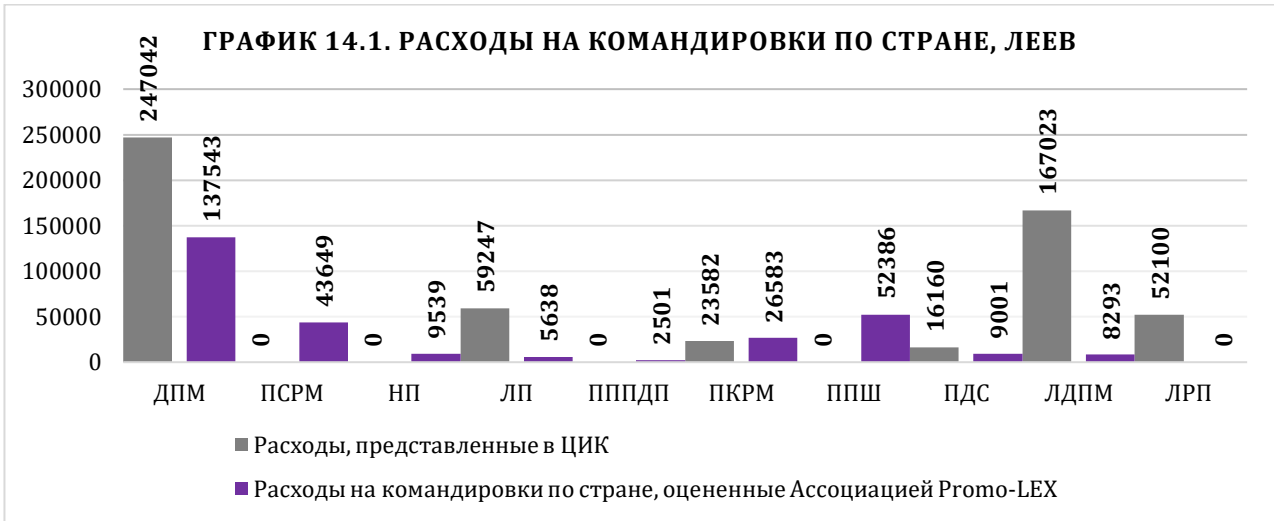
Расчетная формула, использованная для подсчета расходов на командировки по стране, состоит в умножении среднего расхода топлива 9 л / 100 км (автомобиль), 10 л / 100 км (микроавтобус), 35 л / 100 км (автобус) на пройденное расстояние и цену топлива - 18 леев. Ассоциация Promo-LEX подсчитала расходы на поездки по стране на основе пройденных расстояний, установленных наблюдателями, так, ЛДПМ проехала не менее 5 119 км, НП - 5 888 км, ПКРМ - 16 397 км, ПСРМ - 26 944 км, ЛП - 3 480 км, ПДС - 5 556 км, ПППДП - 1 544 км, ППШ - 32 337 км, ЛРП - 0 км.

По данным наблюдателей Promo-LEX, как минимум 10 политических партий понесли командировочные расходы на организацию различных рекламных или уставных мероприятий, в том числе отраженных выше. Если говорить о командировках, совершенных строго в Республике Молдова, то только 5 партий указали предположительно реальные расходы в поданных в ЦИК отчетах (ДПМ, ЛП, ЛДПМ, ПДС и ЛРП). Остальные 5 партий (ПСРМ, НП, ПКРМ, ПППДП, ППШ) отразили в этой категории расходов 0, либо расходы в сумме ниже, чем по оценке, в то время как подсчеты Promo-LEX свидетельствуют об обратном (см. График 14.1).

В итоге, по оценке Promo-LEX, как минимум 5 политических партий (ПСРМ, НП, ПКРМ, ПППДП, ППШ) не отчитались за общую сумму в 111 076 леев на командировки по стране и 4 формирования (ПСРМ, ПКРМ, ПДС,

<sup>54</sup> Приложение 6 к Положению о финансировании деятельности политических партий, утвержденному постановлением ЦИК №4401 от 23.12.2015

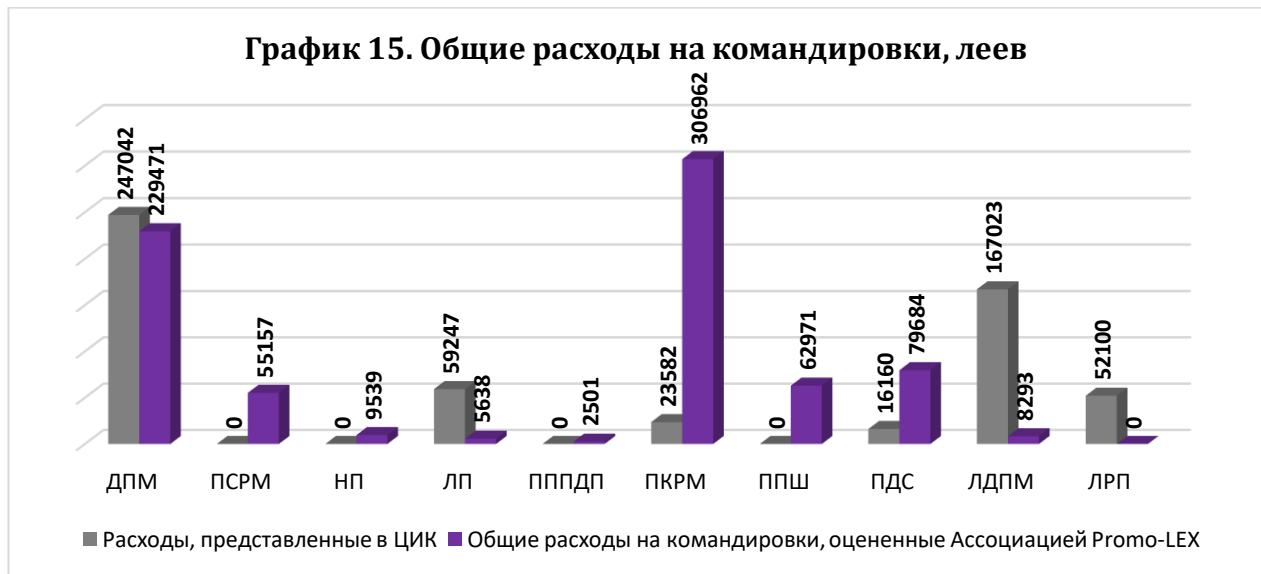
ППШ) не отразили сумму как минимум в 333 413 леев на зарубежные командировки. Для наглядного представления итоговых оценок для обоих типов командировок, см. График. 15.



Данные, полученные в ходе мониторинга Promo-LEX в первой половине 2018 года

Proto-LEX повторяет свою рекомендацию о разделении категории расходов на командировки по стране и за рубеж на две отдельные бюджетные линии (назначения расходов) с целью внесения ясности в эти разные виды расходов, разные и по стоимости, и по сопутствующим моментам (проживание, суточные, и т.д.)

Кроме того, отметим, что необходимо и полезно отменить в отношении зарубежных командировок запрет финансирования или предоставления бесплатных услуг или материальной поддержки в любой форме, прямой или косвенной, политическим партиям другими государствами и международными организациями в случае, когда представители политических партий приглашаются для участия во встречах, проводимых за границей, и организаторы оплачивают командировочные расходы.



Данные, полученные в ходе мониторинга Promo-LEX в первой половине 2018 года

### 3.3.2 Оценка расходов на мероприятия и продвижение политических партий, установленных наблюдателями Promo-LEX и не отраженных в годовых отчетах

#### а) Расходы на публичные мероприятия

Расходы на эту бюджетную линию состоят из гонораров лицам, задействованным в организации и проведении мероприятий (например, артистам, аниматорам, ведущим, тренерам – гонорар каждого артиста (рыночный тариф, умноженный на фактически затраченное на мероприятие время), расходов на аренду помещения, сцены, звуковое сопровождение, на освещение мероприятий на [www.privesc.eu](http://www.privesc.eu), а также в местных и региональных СМИ, печатных, рекламных материалов, уличных и передвижных щитов, транспортных расходов и т.д.

По данным наблюдателей Promo-LEX, как минимум 4 политические партии понесли расходы на организацию 78 концертов по случаю храмовых праздников городов и сел или в ходе тех или иных социальных кампаний, развлекательных мероприятий, включая кинопоказ, общественные мероприятия и т.д. По подсчетам, 4 политические партии (ППШ, ДПМ, НП и ПСРМ), по которым собраны данные, не отразили расходы на сумму в общей сложности не менее 8 845 270 леев на организацию мероприятий (оплата аренды зала, гонораров артистам, организация и обслуживание или освещение мероприятие в СМИ) (см. График 16).

ДПМ организовала не менее 56 концертов. Для ДПМ выступали: Фуего, группа «Tharmis», танцевальный коллектив «Iuventă» (3), фольклорные ансамбли «Valenasele» (2) из села Вэлень и «Roata Norocului» (2) из села Андрусул де Сус, Адриана Окишану (4), ансамбль «Izvoras», Ленуца Георгица (4), группа "Potcoava", Мария Сарабаш, ансамбли танцев «Cociulenii» из села Токиле Рэдукань и села Ковурлуй, Дойница Герман, Игорь Русу (2), артисты Дома культуры Цаул, район Дондушень, оркестр "Alboteanca", танцевальный ансамбль «Spicușor», Виталие Дани (2), группа «Duet», актеры Комратского театра, Габриел Небуну, Ади, Мариана Сура. Группа «DoReDos», Анишоара Пуйкэ, Василе Маковой, Николае Чеботарь, группы «Vucuria», «Smăgăndițele», Татьяна Тимуш и Василе Маковой, районные ансамбли К. Бацура, «Busuioc», «Izvoras», Николае Ботгрос, оркестр «Plai Moldovenesc», братья Адхахovy, Амелия и Валентин Узун, Ирина Римес, группа «Blue», Делия, Томас Андерс; клоуны - 4, люди в масках - 6 persoane, ведущая и исполнитель Дойница Герман, Игорь Кучук (2), Наталия Гордиенко, Ян Райбург - 40 мин., «Zdob și Zdub», Анишоара Пуйкэ, оркестр «Tharmis»/ Валентин Узун, группа «Acord», Корина Цепеш (2) и Кости Бурлаку (2), ансамбль музыки и танца "Fluegas". Расходы оцениваются как минимум в 1 514 131 лей. ППШ организовала не менее 20 концертов. Для ППШ выступали: Ион и Марчела

Опря (2), Дойница Герман, Виорел Булига, Георге Цопа, группа из 3 музыкантов, Ионел Истрати (2) и Мариана Колца, Игорь Кучук (3) и ансамбль цыганских танцев (2), Аура, Ионел Истрати, Виталие Дани, Адриан Урсу, LARA, «Doredos», Джета Бурлаку, «Brio sonogres», группа «Holograf» совместно с Даном Битманом, Ириной Римес, Антонией, театральная труппа со спектаклем «Завещание», 4 артиста из ансамбля «Asorti», ансамбль танца из Комрата «DIUZ AVA» и 3 аниматора. Расходы оцениваются как минимум в 354 186 леев.

ПСРМ организовала не менее 2 концертов по случаю храмовых праздников населенных пунктов, с фейерверками. Для ПСРМ выступала Елена Тер и местные артисты. Расходы оцениваются как минимум в 11 718 леев.

НП организовала показ фильма в Кахуле. Расходы оцениваются как минимум в 1000 леев.

Фотография взята из социальной сети Facebook

В представленной выше информации, у Proto-LEX была возможность подсчитать лишь расходы на выступления артистов (Таблице 13.). В приведенных ниже таблицах эти категории расходов представлены отдельно в зависимости от использования мобильной сцены / аренды помещения, освещения в сети [www.privesc.eu](http://www.privesc.eu). Подсчет по другим мероприятиям приведен в Таблице 14.

Таблица 13. Разбивка расходов на концерты и их освещение в СМИ

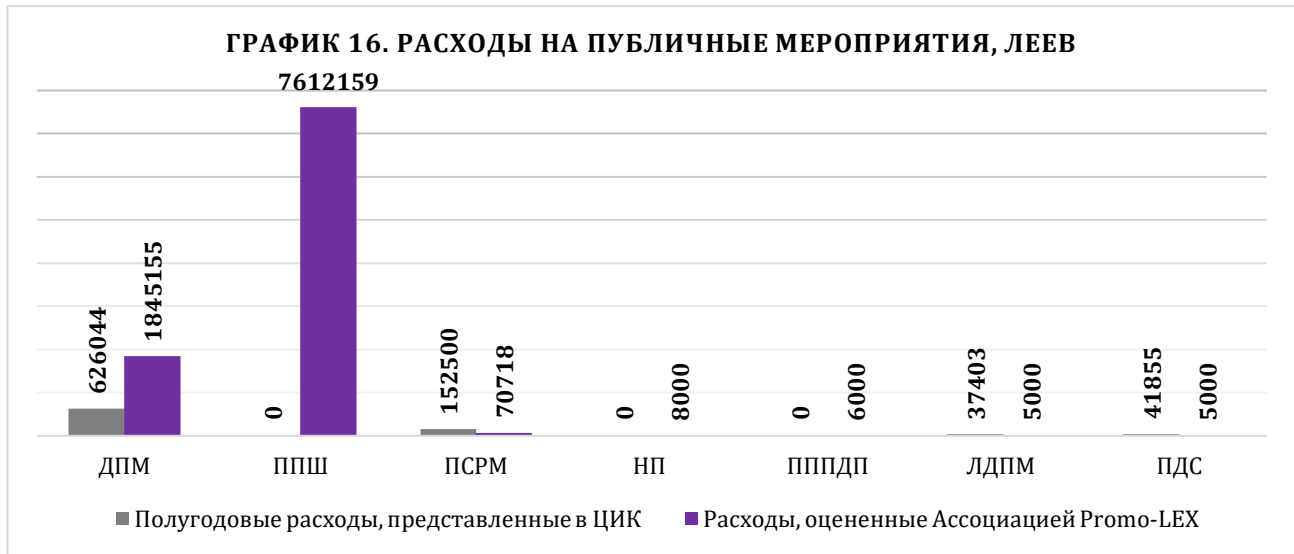
Партия	Гонорары артистам	Передвижная сцена/ аренда помещения	Освещение концертов www. Privesc.eu	Всего
ДПМ	1 514 131	111 024	н.д.	1 625 155
ПСРМ	11 718	-	-	11 718
НП	-	4 000	н.д.	4 000
ППШ	354 186	175 743	7 020	536 949

Таблица 14. Разбивка расходов на другие мероприятия

Партия	Тип мероприятия	Название мероприятия	Содержание мероприятия	Общие расходы согласно оценке, леев
ДПМ	Социальные кампании Развлекательные мероприятия	<i>Доброе дело</i> - не менее чем в 10 населенных пунктах	Благоустройство, подарки, помощь	30 000 леев
		<i>Внуки надежды</i> – не менее чем в 11 населенных пунктах	Помощь пожилым – посетили не менее 300 пожилых людей	45 000 леев
		<i>Пасхальный караван</i> – не менее чем в 4 населенных пунктах	Продуктовые пакеты с пасхальными продуктами	30 000 леев
		<i>Кампания Открытое сердце</i> – не менее чем в 10 населенных пунктах	Пожертвования для тяжело больных детей, материальная и финансовая помощь	100 000 леев
		<i>День влюбленных</i> – не менее чем в 10 населенных пунктах	Воздушные шары/ поздравления	5 000 леев
		<i>Праздничные столы</i> – не менее чем в 20 населенных пунктах	Продукты, напитки	10 000 леев
		Всего оценочно:		

<b>ПСРМ</b>	Социальные кампании	<i>Спортивные соревнования – не менее чем в 6 населенных пунктах</i>	Премии в соревнованиях по женскому мини-футболу	3 000 леев
	Развлекательные мероприятия	<i>Подарочные продуктовые пакеты – не менее чем в 15 населенных пунктах</i>	Продуктовые пакеты	50 000 леев
		<i>Автопробег – не менее чем в 4 населенных</i>	Топливо	6 000 леев
	Всего оценочно:			59 000 леев
<b>ППДП</b>	Социальные кампании	Кампания <i>Подарок из обувной коробки</i>	100 пакетов со сладостями по случаю зимних каникул для пациентов городской клинической больницы Бэлць, педиатрического отделения; для детей школы-интерната в Стрэшень; села Рэуцел района Фэлешть	6 000 леев
	Развлекательные мероприятия			
	Всего оценочно:			6 000 леев
<b>ППШ</b>	Социальные кампании	Кампания <i>Союз «Новый Оргеев»</i> – не менее чем в 4 населенных пунктах района Орхей Подарки в р. Орхей Строительство комплекса «ОрхейЛэнд» Содержание комплекса «ОрхейЛэнд» за 01-30.06.2018	Уличное освещение	2 000 000 леев
	Развлекательные мероприятия		Подарки для местных жителей	10 000 леев
			Установка каруселей	5 000 000 леев
			Оплата труда (25 сотрудников* минимальная зарплата)	65 210 леев
	Всего оценочно:			7 075 210 леев
<b>НП</b>	Развлекательные мероприятия	Празднование Дня защиты детей – не менее чем в 4 населенных пунктах	100 воздушных шаров, 100 мороженных	2 000 леев
		День ветерана	30 букетов	1 000 леев
		Запуск фонариков	10 фонариков	1 000 леев
	Всего оценочно:			4 000 леев
<b>ЛДПМ</b>	Социальные кампании	<i>Посещение пожилых людей</i>	300 тюльпанов и поздравлений	5 000 леев
	Всего оценочно:			5 000 леев

ПДС	Развлекательные мероприятия	Вечера викторин ПДС Флэшмобы	5 викторин 4 флэшмоба Организационные затраты	5 000 леев
	Всего оценочно:			5 000 леев



*Данные, полученные в ходе мониторинга Promo-LEX в первой половине 2018 года*

### с) Расходы на прессу и рекламные материалы

Для подсчета расходов на рекламные и печатные материалы в качестве расчетной базы было взято умножение каждого вида рекламного материала, отмеченного наблюдателями Promo-LEX, на установленные минимальные цены на рынке. Согласно проверкам, минимальная оценочная стоимость одного постера формата А3, глянцева бумага, составляет 2,5 лея за тираж в 5 000 экз.; 1 экз. календаря формата А3, цветная глянцева бумага – 2,5 лея; одного постера А4, матовая бумага – 0,5 лея за тираж 15 000, стоимость одной брошюры/книги на 110 страниц – 49,9 лея, стоимость одного экз. газеты А3 – 0,48 лея за тираж в 100 000 экз., стоимость одного буклета 21 × 20 см<sup>2</sup> – 2 лея; 1 флаера для раздачи, тир. 200000 экз., глянцева бумага – 2,5 лея; 1 экз. буклета 15 × 20 см<sup>2</sup> при тир. 300 000 экз. – 0,5 лея; 1 экз. буклета 10 × 12 см<sup>2</sup> при тир. 50 000 экз. – 1 лей, 1 шара с нанесением лозунга и логотипа – 2,5 лея, 1 магнита с лозунгом и логотипом – 3,5 лея, 1 флаера А5 – 0,5 лея, 1 наклейки 9 × 11,5 см<sup>2</sup> – 3 лея.

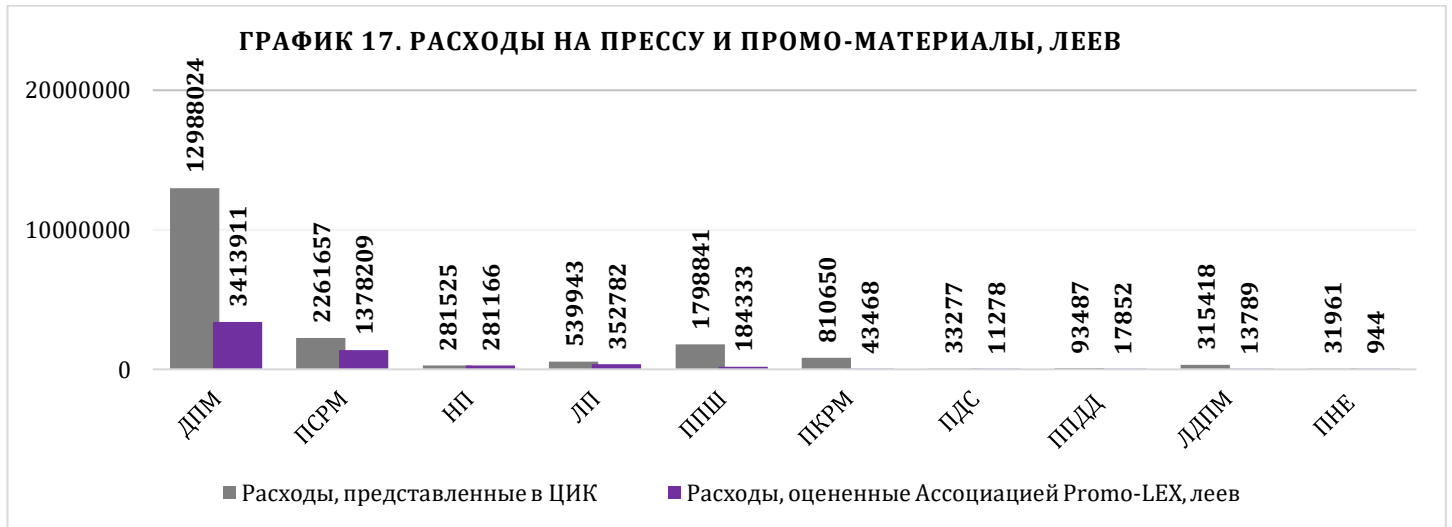
По данным наблюдателей Promo-LEX, не менее 10 политических партий понесли расходы на прессу и рекламные материалы. Во всех случаях Promo-LEX установила и подсчитала меньшую сумму расходов, чем отражено партиями в отчетах, что является положительным моментом, однако в то же время, Ассоциация вновь обращает внимание на настоятельную необходимость срочного изменения Приложения 8 к Положению ЦИК о финансовом менеджменте политических партий путем расширения III раздела указанного отчета.

Так, рекомендуется разграничить категории расходов «пресса» и «рекламные материалы», где категория «пресса» будет означать «рекламу» и включать характерные для рекламы подкатегории: ТВ, радио, электронные средства информации, печатную прессу, щиты / уличную и передвижную рекламу. Нами выявлена в этой ситуации брешь, которая позволяет партиям маскировать назначения платежей по своему усмотрению. Отметим, что форма отчета, используемая в период выборов, более подробная по сравнению с этой, а бюджетные строки касаются строго одной категории, а не объединяют 3 или 4. Кроме того, мы хотели

бы напомнить, что в случае отсутствия категории расходов на политические консультации, мы включили в эту категорию расходы за услуги Cogent Strategies LLS, понесенные ДПМ, на сумму более 128 тысяч долларов, что эквивалентно 2 170 483 леев в первые шесть месяцев 2018 года (см. График 17).

Поэтому Proto-LEX рекомендует ввести подкатегории расходов: **ТВ реклама, радиореклама, реклама в интернете, реклама в печатной прессе, уличная и мобильная реклама**, в основные расходы, аналогично финансовому отчету, который конкуренты на выборах предоставляют в Центральную избирательную комиссию во время избирательных кампаний.

В то же время Proto-LEX считает крайне важным регулирование политической рекламы в период между выборами, таким образом, чтобы, как и во время избирательных кампаний, она содержала словосочетание «политическая реклама», идентификационные данные субъекта, который ее оплатил, и дату банковского платежного поручения.



*Данные, полученные в ходе мониторинга Proto-LEX в первой половине 2018 года*

В итоге, констатируем отсутствие отражения в отчетах 12 политическими партиями расходов общую сумму 12 851 514 леев. Выводы свидетельствуют о том, что категория расходов на публичные мероприятия является наиболее непрозрачной, по оценке, партии не отчитались о расходах на сумму как минимум 8 845 270 леев. В то же время, если говорить об общей сумме оценки расходов, не указанных в отчетности Ассоциация подчеркивает, что и это не полная сумма, потому что категория расходов «**на прессу и рекламные материалы**» не позволяет отразить еще 3 типа расходов, понесенных партиями в целях политического продвижения, и составляющих внушительные суммы. Аналогично, отсутствие категории расходов «**политический консалтинг**» создает неясность, поскольку представляет большой интерес и все чаще используется, но остается не проясненной, и стороны вынуждены включать такие расходы в совершенно другую категорию расходов, которая, как описано выше, тоже не прозрачна. В то же время, категория расходов **на командировки по стране и за рубеж** раскрывала бы больше информации о понесенных расходах, если бы они указывались отдельно, и, таким образом, не возникало бы подозрений относительно происхождения денег для их оплаты.

Исходя из этих соображений, Promo-LEX отмечает отсутствие прозрачности в фактическом отражении в отчетах расходов партий категории «**пресса и рекламные материалы**» и «**командировки по стране и за рубежом**» и тот факт, что сегодняшняя форма финансового отчета способствует сокрытию определенных видов расходов политических партий Республики Молдова (см. График 18).



*Данные, полученные в ходе мониторинга Promo-LEX в первой половине 2018 года*

# РЕКОМЕНДАЦИИ

## Парламенту Республики Молдова:

- Внесение поправок в ЗПП 294 путем исключения положений, которые запрещают финансирование избирательных кампаний и политических партий гражданами Республики Молдова, временно находящимся за рубежом;
- Освобождение командировок за рубеж от запрета финансирования или предоставления бесплатных услуг или материальной поддержки в любой форме, прямой или косвенной, политическим партиям другими государствами и международными организациями в случае, когда представители политических партий приглашаются для участия во встречах, проводимых за границей, и организаторы оплачивают командировочные расходы<sup>55</sup>.
- Дополнение частей (3) и (4) ст. 29 Закона о политических партиях четкими положениями, обязывающими ЦИК публиковать данные о сумме пожертвования, личности жертвователя (фамилия/полное имя, наименование и организационная форма), местожительство/местонахождение и род занятий/место работы или вид деятельности, как в годовых, так и в полугодовых финансовых отчетах, в том числе в Приложениях к ним.
- Регулирование политической рекламы в период между выборами, таким образом, чтобы политическая реклама сопровождалась следующими обозначениями: словосочетанием «политическая реклама», идентификационными данными лица, которое ее оплатило, и датой банковского платежного поручения.
- Внесение изменений в Закон 294, путем уменьшения предельных размеров пожертвований, осуществляемых физическими и юридическими лицами для политических партий, соответственно уровню жизни, т.е. до 12 средних зарплат в экономике.
- С учетом того, что уровни штрафов, существующих согласно положениям Кодекса о правонарушениях и Уголовного кодекса в условных единицах, слишком низкие, особенно по сравнению с суммами, которые могут быть пожертвованы одной партией, Promo-LEX рекомендует поднять уровень штрафов выше сегодняшнего уровня.
- Изменение ст. 26 (часть 3) Закона 294 о политических партиях, путем внесения в предложение «полученные от членских взносов и пожертвований» словосочетания «и ассигнований из государственного бюджета».

## Центральной Избирательной Комиссии:

- Обеспечение единообразия форм отчетов о менеджменте финансов партий и отчетов о финансировании избирательных кампаний.
- Рассмотрение Приложений в качестве составной части отчетов о менеджменте публичных финансов и обеспечение их гласности.
- Изменение формы финансового отчета посредством:
  - разделения категории расходов на командировки по стране и за рубеж на две отдельные бюджетные строки;
  - разделения категории расходов «Содержание и/или аренда помещений» на две отдельные бюджетные строки;
  - введения подкатегорий расходов к основным категориям годового финансового отчета, аналогично финансовому отчету, который конкуренты на выборах представляют во время избирательных кампаний. Например: «Расходы на вознаграждения волонтеров/агитаторов», подкатегории, характерные для рекламы: ТВ, радио, электронные средства информации, печатная пресса, уличные и передвижные щиты /реклама и т.д.

---

<sup>55</sup> Принимая пожертвования, представители политических партий берут на себя ответственность за добросовестность финансирующих организаций, и за то, что источники их финансирования являются законными и прозрачными.

- включения в структуру финансового отчета новой категории расходов – «расходы на консалтинг»;
- Опубликование и обеспечение реальной прозрачности пожертвований, в том, что касается суммы пожертвования, личности жертвователя (фамилия/полное имя, наименование и организационная форма), местожительство/местонахождение и род занятий/место работы или вид деятельности.

#### **Политическим партиям:**

- Обеспечение прозрачности в сборе доходов и использовании финансовых средств, которые тратятся в период между выборами;
- Соблюдение правовых положений относительно сбора взносов и пожертвований, не допуская ложной информации в документах, либо путем использования контрольно-кассовых аппаратов, либо путем выдачи квитанций об оплате;
- Соблюдение законодательной базы в отношении размещения специального банковского счета на интернет-странице партии, полугодовых и годовых отчетов, информации о размере взносов и способе оплаты;
- Создание официальных страниц (интернет) политическими партиями, которые получают ассигнования из государственного бюджета и предоставление информации об этом Центральной Избирательной Комиссии;

#### **Правоохранительным органам:**

- Расследование, в соответствии с нормами уголовного и административного законодательства, случаев, упомянутых в данном отчете, в особенности, симуляции процедуры сбора пожертвований и взносов ДПМ.
- Проверка политических партий в отношении выплаты зарплат ниже суммы гарантированной минимальной зарплаты на 2018 год.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

МПУ – местное публичное управление

ст. – статья

СП – Счетная палата

ЦИК – Центральная избирательная комиссия

ЦНОИИС – Центр непрерывного обучения и исследований в избирательной сфере

ENEMO – Европейская сеть организаций по мониторингу выборов

GRECO – Группа государств против коррупции

ЗПП – Закон о политических партиях

ККА – контрольно-кассовый аппарат

МЮ – Министерство юстиции Республики Молдова

МНВ – Миссия по наблюдению за выборами

НДА – Политическая партия Народное движение Антимафия

ДПСН – Движение профессионалов «Speranța-Надежда»

ОПДНС – Общественно-политическое движение «Новая сила»

ОПДРРМ – Общественно-политическое движение ромов Республики Молдова

ОГО – Организации гражданского общества

ТО – территориальные организации

ПДД – Партия Демократическое действие

АПМ – Политическая партия Аграрная партия Молдовы

ПДС – Политическая партия Партия «Действие и солидарность»

ПК – Партия консерваторов

ПНДМ – Политическая партия «Наш дом – Молдова»

ПКРМ – Партия коммунистов Республики Молдова

ППДД – Политическая партия «Демократия - дома»

ДПМ – Демократическая партия Молдовы

ЕП – Европейская партия

ПФСМ – Политическая партия «Фронт спасения Молдовы»

ЛП – Либеральная партия

ПЗС – Партия Закона и Справедливости

ЛДПМ – Либерал-демократическая партия Молдовы

ЛРП – Политическая партия «Либерал-реформаторская партия»

ПДЕД – Партия Движение «Европейское действие»

ПМУЕМ – Партия «Moldova Unită – Единая Молдова»

НП – Политическая партия Наша партия

НПДВСА – Национальный план действий по внедрению Соглашения об ассоциации РМ-ЕС

НЛП – Национал-либеральная партия

ПНИВ – Политическая партия «Новый исторический выбор»

ХДНП – Христианско-демократическая народная партия

ПППДП – Политическая партия Платформа «Достоинство и правда»

НДПМ – Политическая партия «Народно – демократическая партия Молдовы»

ЕНПМ – Политическая партия «Европейская народная партия Молдовы»

ППМ – Партия «Патриоты Молдовы»

ПЗНО – Политическая партия «За народ и Отечество»

ППР – Политическая партия «РОДИНА»

НПРМ – Политическая партия Народная партия Республики Молдова

НСПМ – Народно-социалистическая партия Молдовы

ППШ – Политическая партия ШОР

ПВ – Политическая партия Партия «ВОЗРОЖДЕНИЕ»

ПРегионов – Партия регионов Молдовы

РПМ – республиканская партия Молдовы  
РСПМ – Политическая партия «Русско-славянская партия Молдовы»  
СДП – Социал-демократическая партия  
СПМ – Социалистическая партия Молдовы  
ППО – Политическая партия «Партия прогрессивного общества»  
ПСРМ – Политическая партия «Партия социалистов Республики Молдова»  
ПЦСМ – Политическая партия Центристский союз Молдовы  
ПОМ – Политическая партия «За объединение Молдовы»  
ПНЕ – Партия национального единства  
ЭПЗ – Политическая партия Экологическая партия зеленых  
ПВН – Политическая партия «Воля народа»  
ГНС – Государственная налоговая служба  
НСНБК – Национальная стратегия по неподкупности и борьбе с коррупцией  
АТЕ – административно-территориальная единица

**Приложение 1. Список цен в расчете на 1 м2 стоимости аренды по районам<sup>56</sup>**

1	Орхей	1 м2 = 240 леев
2	Шолдэнешть	1 м2 = 100 леев
3	Хынчешть	1 м2 = 150 леев
4	Кахул	1 м2 = 103 леев
5	Теленешть	1 м2 = 96 леев
6	Муниципий Бэлць	1 м2 = 150 леев
7	Вулкэнешть	1 м2 = 100 леев
8	Басарабяска	1 м2 = 80 леев
9	Сорока	1 м2 = 80 леев
10	Чимишлия	1 м2 = 50 леев
11	Муниципий Кишинэу	1 м2 = 300 леев
12	АТО Гагаузия	1 м2 = 98 леев
13	Штефан Водэ	1 м2 = 90 леев
14	Тараклия	1 м2 = 80 леев
15	Штефан Водэ	1 м2 = 90 леев
16	Леова	1 м2 = 116 леев
17	Окница	1 м2 = 120 леев
18	Дрокия	1 м2 = 100 леев
19	Анений Ной	1 м2 = 100 леев
20	Флорешть	1 м2 = 110 леев
21	Криулень	1 м2 = 161 леев
22	Сынжерей	1 м2 = 170 леев
23	Глодень	1 м2 = 50 леев
24	Дубэсарь	1 м2 = 20 леев
25	Рышкань	1 м2 = 100 леев
26	Дондюшень	1 м2 = 100 леев
27	Единец	1 м2 = 110 леев
28	Бричень	1 м2 = 100 леев
29	Фэлешть	1 м2 = 100 леев
30	Кэлэраш	1 м2 = 100 леев
31	Срэшень	1 м2 = 170 леев
32	Ниспорень	1 м2 = 110 леев
33	Кэушень	1 м2 = 100 леев
34	Резина	1 м2 = 110 леев
35	Унгень	1 м2 = 270 леев
36	Рышкань	1 м2 = 100 леев

<sup>56</sup> Согласно результатам мониторинга Promo-LEX.