

ОТЧЕТ

Финансирование
политических партий
в Республике Молдова

РЕТРОСПЕКТИВА
2018 ГОДА



Promo - LEX

Продвижение демократии и прав человека

ОТЧЁТ

Финансирование политических партий в Республике Молдова

РЕТРОСПЕКТИВА 2018 ГОДА



Promo - LEX

Продвижение демократии и прав человека

Перевод на русский язык: «Intart Design» SRL
Дизайн, макет и печать: „FOXTROT” SRL

Ассоциация Promo-LEX

пр. Штефан чел Маре 127, Кишинэу, Молдова

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

info@promolex.md

www.promolex.md

ДЛЯ БЕСПЛАТНОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

Источники изображений: изображение взято с веб-страницы, авторское право: <https://pavelfilip.md/>; <https://www.facebook.com/PDM.s.Botanica/>; <http://www.partidulsor.md/>; <http://www.socialistii.md/>; www.facebook.com/socialistii.moldova/

Все права защищены. Содержание Отчета может быть использовано и воспроизведено в некоммерческих целях и без предварительного согласия Ассоциации Promo-LEX, при условии указания источника.

Отчет реализуется в рамках Программы «Демократия, прозрачность и подотчётность», финансируемой Агентством США по Международному Развитию (USAID).

Взгляды, изложенные в Отчете «Финансирование политических партий в Республике Молдова. Перспектива 2018 года» принадлежат авторам и не обязательно отражают позицию донора.

CONTENTS

ВВЕДЕНИЕ.....	4
МЕТОДОЛОГИЯ МОНИТОРИНГА	5
КРАТКИЙ ОБЗОР.....	6
I. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ	9
1.1 Развитие законодательной базы в области финансирования политических партий в 2018 году.....	9
1.2. Выполнение рекомендаций Ассоциации Promo-LEX, сформулированных до 2019 года по финансированию деятельности политических партий и избирательных кампаний	12
1.3. Орган надзора и контроля. Нормативные положения и санкции.....	13
II. ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ.....	23
2.1. Отчетность политических партий. Показатели соответствия и прозрачности	23
2.1.1. Полугодовые отчеты (I) о финансовом менеджменте партий за 2018 год.....	23
2.1.2. Полугодовые отчеты (II) о финансовом менеджменте партий за 2018 год	25
2.1.3. Годовые отчеты о финансовом менеджменте партий за 2018 год	25
2.2. Источники финансирования политических партий.....	26
2.3. Доходы и расходы политических партий, отраженные в отчетах	30
III. ГРАЖДАНСКИЙ МОНИТОРИНГ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ОЦЕНКА НЕОТРАЖЕННЫХ РАСХОДОВ	36
3.1. Мониторинг операционной деятельности политических партий	36
3.1.1. Общие аспекты финансового менеджмента политических партий.....	36
3.2. Мониторинг промо-деятельности политических партий.....	39
3.3. Расходы политических партий, выявленные наблюдателями Promo-LEX и не отраженные в годовом отчете.....	48
3.3.1 Оценка операционных расходов политических партий	48
3.3.2. Оценка расходов на мероприятия и продвижение политических партий, установленных наблюдателями Promo-LEX и не отраженных в годовых отчетах партий.....	53
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	59
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	61
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	63

ВВЕДЕНИЕ

В период с августа 2016 г. по июль 2019 г., Ассоциация Promo-LEX внедряет программу «Демократия, прозрачность и подотчетность», финансируемую Агентством США по международному развитию (USAID). В рамках данного проекта Ассоциация ставит своей задачей в том числе разработку отчетов по мониторингу полугодового и годового финансирования политических партий, в частности, через призму осуществляемых мероприятий и подотчетности уполномоченному органу – Центральной избирательной комиссии (ЦИК).

В целях получения полной картины о финансовом состоянии политических партий в Республике Молдова в 2018 году, Ассоциация Promo-LEX оценила 1846 формуляров о промоутерских мероприятиях, осуществленных 14 политическими партиями – субъектами гражданского мониторинга, а также 254 формуляра в отношении их операционной деятельности. Кроме того были проанализированы 44 годовых финансовых отчета политических партий, поданных в ЦИК, в том числе, реестры партийных членских взносов за 2018 год, реестры пожертвований от физических и юридических лиц, имущественного дарения, ценностей, бесплатных услуг или более выгодных, нежели коммерческая собственность, содержащих как качественные, так и количественные данные по соответствующему вопросу. Были проанализированы 7 отчетов внутреннего аудита, поданных политическими формированиями в ЦИК. В результате, из общего количества в 46 зарегистрированных политических партий, Отчет непосредственно охватил политформирования, подавшие финансовые отчеты и/или те, чья деятельность попала в поле зрения наблюдателей.¹

Посредством гражданского мониторинга, проведенного на всей территории страны, Ассоциация Promo-LEX воссоздала картину деятельности 14 политических партий из Республики Молдова в отчетном периоде. Картина, воссозданная усилиями наблюдателей Promo-LEX, доступна в виде фото- и видеоматериалов на www.monitor.md Эти мероприятия были проанализированы в совокупности с финансовыми данными, приведенными в полугодовых, годовых отчетах и в отчетах в период избирательной кампании, поданных в ЦИК, по новым местным выборам 20 мая 2018 года, а также парламентским выборам 2019 года.² Что же касается других 30 политических партий, были проанализированы лишь полугодовые финансовые отчеты, предоставленные ЦИК, поскольку наблюдатели не выявили и не сообщили о проведении данными политформированиями значимых мероприятий на местах.

Посредством данного отчета Ассоциация Promo-LEX преследует следующую цель: мониторинг качества финансовой отчетности партий, показателей прозрачности и соответствия законодательным нормам, а также деятельности органа, наделенного надзорными и контрольными функциями. Конечная цель Отчета заключается в улучшении существующей практики в данной области и предотвращении случаев нарушения законодательства, путем продвижения передового опыта в части финансовой отчетности политических партий.

¹ Данные гражданского мониторинга, отраженные в настоящем отчете, также включают информацию о мониторинге Promo-LEX в 1 полугодии 2018 г. – см. Отчет о мониторинге финансирования политических партий – 1-е полугодие 2018 г., <https://bit.ly/2zsiaCs>

² В настоящем отчете говорится о парламентских выборах, в том числе, о финансировании периода сбора подписей для назначения кандидатов на выборах, периода, совпавшего по времени со второй половиной декабря 2018 г.

МЕТОДОЛОГИЯ МОНИТОРИНГА

Целью мониторинга является воссоздание общей картины расходов партий в 2018 году и оценка соответствия отчетной деятельности, учета и надзора действующим положениям законодательства. Мониторинг был нацелен на мероприятия, проводимые политическими партиями, в том числе, посредством территориальных организаций, в период между выборами, без учета кампаний в рамках новых местных выборов от 20 мая 2018 г. и деятельности инициативных групп в период парламентских выборов от 24 февраля 2019 г. Концептуально были приняты во внимание и те партии, которые имели штаб-квартиры в административно-территориальных единицах (АТЕ) II уровня, а также политические формирования, которые провели хотя бы одно мероприятие на указанной территории. В результате, оценка финансирования деятельности политических партий страны была осуществлена методом исследования на местах, использования данных, полученных по итогам сканирования онлайн-платформ субъектов мониторинга (социальные сети Фэйсбук и Одноклассники территориальных и центральных партийных организаций, веб-страница партии), изучения местных источников массовой информации (архивы, библиотеки), неформальных бесед с представителями местного сообщества (местное публичное управление (МПУ), экономическими агентами, гражданами). Хотя Ассоциация Promo-LEX не является следственным органом, все ее констатации, полученные в процессе мониторинга на местах, сопровождалась фото- и видеоматериалами, размещенными на онлайн-платформе www.monitor.md. В процессе мониторинга были задействованы 37 территориальных наблюдателя (отнесенных к АТЕ II-го уровня), 5 региональных координаторов и члены центральной Команды Promo-LEX. Все наблюдатели прошли инструктаж в части касающейся цели, задач, методологии и рабочих инструментов в рамках проекта. Каждый наблюдатель подписал Этический кодекс наблюдателя Promo-LEX. Центральная команда разработала типовые формы для сбора количественных и качественных данных о деятельности политических партий методом мониторинга. Затем, собранные наблюдателями данные были размещены на внутренней защищенной платформе отчетности Promo-LEX, проанализированы, проверены и обобщены центральной командой. Финансовый аналитик сравнил информацию из официальных отчетов партий, предоставленных в ЦИК, проанализировал информацию, представленную наблюдателями, оценил реальные расходы партий на основании информации, поступившей с мест. В завершение, он соотнес полученные констатации с действующей законодательной базой и оценил их соответствие. Ассоциация Promo-LEX запросила в Центральной избирательной комиссии уточняющую информацию о полугодовых финансовых отчетах, а также данные о количестве зарегистрированных правонарушений. Анализ данных, содержащихся в полученных документах, также, был включен в Отчет. Валюта, используемая в настоящем отчете – молдавские леи (леи) по курсу 1 Евро = 20,0 MDL.

КРАТКИЙ ОБЗОР

Анализируя изменение законодательства о политических партиях и о выборах, ассоциация Promo-LEX констатировала, что в 2018 г. проведены два значимых улучшения законодательной базы, которые относятся к пожертвованиям наличными и к финансовой поддержке женщин-политиков. Тем не менее, по мнению Ассоциации, система политического финансирования в Республике Молдова остается пока очень уязвимой в силу ряда недоработок, в том числе: запрещение пожертвований со стороны граждан Республики Молдова, работающих за рубежом; высокий уровень ежегодных лимитов пожертвований от физических и юридических лиц политическим партиям, отсутствие надзора за содержанием и применением правил финансирования политических партий и избирательных кампаний со стороны ЦИК и других полномочных органов; неэффективность действующего режима применения санкций за нарушение правил финансирования политических партий и избирательных кампаний, в том числе, низкий уровень штрафов за правонарушения; нарушения, предполагающие обход правовых норм, регулирующих финансирование политических партий, в частности, положений по сбору доходов, которые в 2018 году впервые были подкреплены видео- и аудиозаписями. Другие вызовы, с которыми сталкиваются экспоненты системы политического финансирования относятся к несовершенству модели финансовой отчетности, предложенной ЦИК, ограничивающей доступ к совокупности указанной финансовой информации, и уклонению ЦИК от применения санкций за нарушения.

Другим выявленным Promo-LEX нарушением является сокрытие данных, позволяющих идентифицировать доноров, в частности, сокрытие мест работы доноров. По мнению Promo-LEX, закон прямо обязывает ЦИК публиковать в годовом отчете место жительства и работы донора. В действительности, однако, это не происходит, в связи с чем ЦИК ссылается противоречие между Законом № 294 о политических партиях (далее – ЗПП 294) и Законом о защите персональных данных. Согласно Promo-LEX, конфиденциальность защищается необоснованно путем сокрытия соответствующих данных. Аргумент ЦИК относительно необходимости защиты персональных данных является несостоятельным, как в плане его законности, так и концептуального видения, призванного соотносить публичные интересы с прозрачностью финансирования политических партий. Следовательно, эти данные надлежит обнародовать, а отказ ЦИК публиковать эти данные является нарушением установленной законом обязанности и наносит ущерб имиджу организации.

Что касается внутреннего аудита, который надлежало провести в отношении ряда политических партий в 2019 году, согласно Постановлению ЦИК № 2505 от 28 мая 2019 г.³, 7 политформирований (ДПМ, ПСРМ, ППШ, НП, ЛДПМ, ЛРП, ЛП) подали отчеты о проведении внутреннего аудита. Два других политформирования из числа взятых на заметку (ПДС⁴ и ПКРМ) получили требование представить соответствующие отчеты. Promo-LEX констатирует, что законодательное положение относящееся к представлению аудиторских отчетов применяется с момента (с года), в котором были накоплены доходы в размере свыше 1 млн. леев. Следовательно, в случае ПКРМ, накопившей с 2016 года доходов на сумму 1 млн. леев, предупреждение со стороны ЦИК было правомерным, в отличие от партии ПДС, которая превысила этот потолок только начиная с 2017 г. Более того, ППШ также не превысила предел в 1 млн. леев в 2016 году, следовательно, как ПДС, так и ППШ обязаны подать отчеты о проведении

³ Постановление ЦИК № 2505, <https://bit.ly/2Z0H4UT>

⁴ 22 мая 2019 года, ПДС представила ходатайство, зарегистрированное Комиссией за № СЕС 7/2505, которым она запросила продление срока представления аудиторского отчета до 23 июня 2019 г., поскольку договор с аудиторской фирмой был подписан только 19 апреля 2019 г. В отношении ПКРМ ЦИК настаивает на том, что аудиторский отчет не был представлен и не была получена никакая информация о причине его непредставления.

аудита в 2020 г., когда они подадут итоговые отчеты о финансовом менеджменте политических партий за 2019 г. Тем не менее, мы приветствуем подачу отчетов ППШ и намерение ПДС подать аудиторские отчеты до истечения предельного срока, установленного законом.

Ассоциация констатировала представление аудиторских отчетов со стороны 7 партий не только за один год, а и за остальные указанные годы, что расценивается как положительно явление, косвенно подтверждая соблюдение рекомендации Promo-LEX в отношении проведения ежегодного аудита. В то же время, проведя общий анализ аудиторских отчетов (публикуемых на официальной странице ЦИК)⁵, нельзя не заметить наличие большей частью необоснованных выводов и рекомендаций. Более того, ряд этих отчетов свидетельствует о неясности в части типа внутреннего аудита (на соответствие, операционного и пр.), проведение которого затребовано у политических партий полномочным органом. В заключение отметим, что ЦИК и Счетная палата должны внести ясность в исходные требования по проведению внутреннего аудита политических партий, а также выработать механизм проверки аудиторских отчетов, в том числе, со стороны Счетной палаты. Ассоциация сожалеет, что указанные учреждения не составили исходные требования в момент принятия закона, в качестве руководства к действию для указанных политических партий.

Что касается годовых отчетов, представленных в ЦИК, ассоциация Promo-LEX констатирует 96-процентное соблюдение законных нормативов, поскольку 44 формирования из 46 представили указанные отчеты. В дальнейшем, согласно представленным *de jure* данным, ни одна из 44 партий, которые подали отчеты в ЦИК, не превысила максимальный разрешенный законодательством уровень сбора доходов – 110 766 015 леев. Более того, даже в совокупности подотчетные политформирования не достигли этого уровня, собрав примерно 100 млн. леев. Самым близким к этому потолку политическим формированием является ДПМ, зарегистрировавшая 46% от максимально разрешенного объема.

Анализ данных, содержащихся в финансовых отчетах, поданных в ЦИК, подтверждает еще большую сбалансированность источников финансирования партий в 2018 году, по сравнению с 2017 годом. Констатируем, таким образом, что главным источником финансирования являются субсидии из государственного бюджета, на сумму 39 094 083 леев (37%), финансовые пожертвования от 4 166 физических лиц на сумму 26 871 226 леев (25%) и членские взносы – 27 268 071 леев (25%), пожертвования от юридических лиц – 11 145 700 леев (10%), доходы от экономической деятельности – 1 992 536 леев (2%) и другие доходы от имущественного дарения/предоставленных услуг – 714 617 леев (1%).

Согласно представленным в ЦИК отчетам, из 44 политформирований, 23 указали совокупные доходы на сумму в 107 099 841 лей и общую сумму первоначального остатка в размере 67 374 810 леев. Размер заявленных расходов составляет 92 001 093 лей с окончательным остатком в размере 82 473 558 леев, который был переведен на счет партий на 2019 год. Остальные 21 партия не указали свои доходы и расходы. Среди партий с единственным источником доходов числятся 7 политформирований (ЛРП, НДА, ЭПЗ, ХДНП, ППЦСМ, ППДД, ЛП) – все они в 2018 году рассчитывали только на финансирование из государственного бюджета.

В дальнейшем, несовершенство модели финансовой отчетности, предложенной ЦИК, ограничило доступ ко всей совокупности финансовой информации. Отсутствие статей для категорий расходов, например, «политическая консультация», «оплата труда волонтеров и агитаторов», а также отсутствие в отчетности таких рубрик, как «расходы на наружные панно»,

⁵ Аудиторские отчеты, <https://bit.ly/2W2oSbh>

«расходы по электронной рекламе», «расходы по промоутерской рекламе», «расходы по рекламе в печатной прессе» позволяют субъектам отчетности обобщать данные, минимизируя прозрачность обособленных расходов по указанным категориям расходов.

В 2018 году 44 политические партии отчитались в ЦИК о 314 106 членах партии, 27,27 млн. леев, полученных от взносов, 39,09 млн. леев от субсидий, 38,73 млн. леев от пожертвований, как от физических, так и юридических лиц, 684 филиала, 243 сданных в аренду помещения и 294 трудоустроенных лица. Результаты гражданского мониторинга финансов 14 политических партий (активных в 2019 году) со стороны сети наблюдателей Promo-LEX создают картину, отличную от данных, представленных в ЦИК. Следовательно, по итогам мониторинга, в 2018 году 14 партий располагали 289 парторганизациями, 207 помещениями, 318 штатными сотрудниками и 1716 волонтерами. Вместе с тем, эти партии провели 3491 промоутерское мероприятие и события типа: встречи с гражданами, политические кампании, социальные кампании, публичные выступления (митинги, марши), уставные мероприятия (организаторские заседания, конференции), социальные кампании, мероприятия «от двери к двери», национальные фестивали и пр. Среди них числилось и не менее 95 благотворительных мероприятий филантропических фондов, ассоциированных с политическими партиями.

По результатам мониторинга мы констатируем несообщение расходов со стороны 13 политических партий на общую сумму в **17 591 922 лея**; категория расходов по публичным событиям была самой непрозрачной. По оценке, партии не отчитались о расходах на сумму как минимум **9 935 568 леев**. В то же время, говоря об общей сумме оцененных и не учтенных расходов, Promo-LEX повторяет, что и на этот раз размер оцененной суммы является неполным, поскольку категория расходов **«на прессу и рекламные материалы»** не позволяет выделить другие 3 типа затрат, понесенных партиями в целях политического продвижения и составляющих внушительные суммы. (ТВ реклама, интернет-реклама, наружная и передвижная реклама). Кроме того, отсутствие категории расходов **«политическая консультация»** является понятием непрозрачным и создает двусмысленности, поскольку представляет большой интерес и используется все чаще, оставаясь при этом в тени, поскольку партии относят к данной статье расходы на совсем другие цели. Вместе с тем, категория расходов **«командировки по стране и за рубежом»** 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.

I. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

1.1 Развитие законодательной базы в области финансирования политических партий в 2018 году

Законодательная деятельность Парламента Республики Молдова

В течение 2018 года, в целях доработки нормативно-правовой базы в сфере финансирования деятельности политических партий, Парламент внес изменения в положения действующего законодательства, а именно, в ЗПП 294.

Существенным явилось изменение, внесенное в ст. 26 ч. 41, регулиующую денежные пожертвования, предоставленные наличными со стороны физических лиц. Согласно этому изменению, с **1 января 2019 года** физическое лицо на протяжении бюджетного года может осуществлять пожертвования наличными одной или несколькими политическим партиям на сумму до **трех средних заработных плат** по экономике, установленных на соответствующий год. Пожертвования, превышающие данную предельную сумму, осуществляются исключительно посредством операций банковской системы.⁶

Далее⁷, в ст. 8, ч. (1), были заменены учреждения, регистрирующие политические формирования, а данное положение имеет следующую формулировку: «Политическая партия подлежит государственной регистрации в Агентстве государственных услуг в соответствии с настоящим законом и Законом о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей № 220/2007, при этом последний применяется лишь в той мере, в какой он не противоречит настоящему закону».

Изменение формулы ассигнования денег из госбюджета путем внесения изменений в ст. 27, ч. (1), которая теперь имеет следующее содержание: «Размер ассигнований [...] распределяется следующим образом: а) 40% – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на парламентских выборах; б) 40% – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на всеобщих местных выборах; в) 10% – 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% – политическим партиям пропорционально числу женщин, фактически избранных на должность депутата Парламента по одномандатным округам; е) 5% – политическим партиям пропорционально числу молодых людей, фактически избранных в ходе парламентских и всеобщих местных выборов». Кроме того, ст. 28, ч. (1) была дополнена пунктом l) следующего содержания: «l) расходы на программы для молодежи и женщин».

Одновременно, была изменена и ст. 26, часть (б), чтобы обусловить, но главным образом, запретить финансирование, предоставление бесплатных услуг или материальную помощь

⁶ Закон № 78 от 03.05.2018 г. о внесении изменений и дополнений в Закон № 294/2007 о политических партиях. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=375878>

⁷ Закон № 31 от 16.03.2018 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. <http://lex.justice.md/md/375028%20/>

в любой форме, прямую и/или косвенную политических партий: гражданами Республики Молдова в возрасте до 18 лет, гражданами, в отношении которых учреждена судебная мера охраны в виде опеки.

Ассоциация Promo-LEX настаивает на необходимости включить в формулу подсчета ассигнованные деньги и голоса, полученные партиями на президентских выборах.

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

На пресс-конференции, прошедшей 11 мая 2018 г., внепарламентское формирование Партия Действие и Солидарность (ПДС) представила рекомендации по изменению законодательства о финансировании партий и избирательных кампаний⁸. Партия предложила изменить законодательство следующим образом:

- для ограничения пожертвований наличными до разумных сумм – 2–3 средних зарплаты по экономике;
- **разрешить пожертвования наличными в очень маленьких суммах (2–3 средние зарплаты по экономике)** в условиях прозрачности (исключительно в виде банковских переводов) со стороны граждан Республики Молдова, проживающих вне пределов страны (диаспора);
- изменение законодательства в плане запрещения косвенного финансирования партий посредством контролируемых или управляемых политиками фондов;
- прояснение порядка применения и, при необходимости, изменения ст. 43 ч. (7) Кодекса о выборах, чтобы разрешить политическим партиям собирать во время избирательных кампаний пожертвования на своих счетах;
- принятие необходимых мер, чтобы ответственные государственные органы, в частности, ЦИК, в действительности проверяли аспекты, связанные с финансированием политических партий и накладывали санкции на тех, кто нарушает законодательство (для незадекларированных расходов, фиктивных пожертвований, финансирования из офшоров, финансирования через социальные магазины и пр.). Если члены ЦИК будут продолжать игнорировать выполнение полномочий согласно букве и духу закона, их необходимо будет отправить в отставку.

Деятельность национальных и международных наблюдателей, профильных ОГО с целью улучшения законодательной базы в области финансирования партий и избирательных кампаний

В первой половине 2018 г. Ассоциация Promo-LEX разработала ряд аналитических и мониторинговых докладов по текущей ситуации в области финансирования политических партий и избирательных кампаний.

⁸ Партия Действие и Солидарность представила список с шестью предварительными условиями, без которых, по мнению лидеров формирования, парламентские выборы 2018 года не могут быть даже частично свободными и корректными. На пресс-конференции председатель ПДС Майя Санду, потребовала у премьер-министра Павла Филип принять участие в публичном обсуждении перед гражданами на национальном телевидении, в ходе которого представить свои требования по обеспечению свободных и корректных выборах.

Так, 29 января 2018 года, Ассоциация опубликовала анализ степени реализации рекомендаций Венецианской комиссии, направленных молдавскому Парламенту⁹. Ассоциация Promo-LEX выделила в тексте Экспертного мнения Европейской комиссии за демократию через право и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее «ОБСЕ/БДИПЧ») 32 рекомендации, из которых, согласно Ассоциации, 12 (37,50%) были выполнены, 14 (43,75%) – выполнены частично и 6 (18,75%) – выполнены не были.

В дальнейшем, 21 июня 2018 года, Promo-LEX опубликовала Отчет о мониторинге финансирования политических партий. Ретроспектива 2017 года¹⁰, а 24 октября 2018 г. – Отчет о мониторинге финансирования политических партий. 1-е полугодие 2018 г¹¹. В обоих документах Ассоциация Promo-LEX отметила ряд тревожных явлений, по которым сформулировала рекомендации. Они относились к:

- недостаткам, связанным с запрещением пожертвований от граждан Республики Молдова, работающих за пределами страны;
- по-прежнему высокому уровню годовых предельных значений для пожертвований от физических и юридических лиц политическим партиям;
- отсутствию надзора и применением правил финансирования политических партий со стороны Центральной избирательной комиссии и других полномочных органов;
- неэффективности действующих санкций за нарушение правил финансирования политических партий, в том числе, низкому уровню штрафов за правонарушения;
- нарушениям, предполагающим обход правовых положений о финансировании политических партий, в частности, положениям о сборе доходов, которые впервые были подтверждены аудио- и видеодоказательствами.
- несовершенству модели финансовой отчетности, предложенной Центральной избирательной комиссией, ограничивающей доступ к совокупности указанной финансовой информации¹².

20 декабря 2018 года ассоциация Promo-LEX создала Наблюдательную миссию за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года (НМ Promo-LEX), перед которой была поставлена задача мониторинга финансирования избирательной кампании, что является также приоритетным направлением деятельности Ассоциации в будущем. С этой целью Promo-LEX продолжила сравнивать данные по расходам, о которых сообщили ЦИК участники выборов, с данными о деятельности и расходах, полученными в ходе гражданского наблюдения.

Согласно НМ Promo-LEX, в период до регистрации инициативных групп по сбору подписей (24 декабря 2018 года), не менее 3 политических партий (ДПМ, ППШ, ПСРМ) расходовали определенные средства на мероприятия избирательного характера и благоприятные для сбора подписей. По оценке Миссии, сумма этих расходов достигла 3 766 917 леев. Если бы по

⁹ Анализ реализации рекомендаций <https://bit.ly/2sN8mzx>

¹⁰ Отчет о мониторинге финансирования политических партий. Ретроспектива 2017 года <https://bit.ly/2N3xWIA>

¹¹ Отчет о мониторинге финансирования политических партий. 1-е полугодие, 2018 г. <https://bit.ly/2zsiaCs>

¹² Отсутствие категорий расходов, таких как, «политическое консультирование», «оплата труда волонтеров и агитаторов», а также отсутствие в отчетах рубрик, например, «расходы на наружные панно», «расходы на электронную рекламу», «расходы на промоутерскую рекламу», «расходы на рекламу в печатной прессе» позволяют субъектам отчетности обобщать данные, минимизируя прозрачность расходов по указанным категориям расходов.

каждому из трех потенциальных конкурентов на выборах была принята в расчет эта сумма, то потолочный показатель, установленный ЦИК – 3 136 500 леев был бы превышен, что непременно дало бы основание для применения санкций.

1.2. Выполнение рекомендаций Ассоциации Promo-LEX, сформулированных до 2019 года по финансированию деятельности политических партий и избирательных кампаний

В результате мониторинга деятельности политических партий и их финансов во время выборов и в период между выборами, Ассоциация Promo-LEX каждый раз составляла рекомендации для органов государственной власти в целях непрерывного улучшения законодательства в данной области. В последних *Мониторинговых отчетах в рамках новых местных выборов от 20 мая 2018 г.*¹³ и *парламентских выборов от 24 февраля 2019 года*, Ассоциация Promo-LEX обратила внимание на ряд мер, которые должны быть приняты властями в целях выполнения соответствующих рекомендаций. Вместе с тем, в течение 2018 года, в *Закоме № 294 о политических партиях* **была выполнена** часть этих рекомендаций, а именно:

- Снижение предельных размеров пожертвований наличными от физических лиц на счет «Избирательный фонд» за одну кампанию до 3 средних месячных зарплат по экономике;
- Восстановление позитивных положений, поощряющих посредством общественного финансирования политических партий равенство полов.
- Введение возможности отчитываться по материальным пожертвованиям, а также по услугам волонтерства.

С другой стороны, ассоциация Promo-LEX обращает внимание на то, что компетентным органам предстоит принять ряд мер по внедрению оставшихся рекомендаций, выработанных по итогам мониторинга политических партий и их финансов во время выборов и в период между выборами¹⁴.

Анализируя изменение законодательства о политических партиях и о выборах, Ассоциация Promo-LEX констатировала, что в 2018 г. были осуществлены два значимых улучшения политической и правовой базы, которые относятся к пожертвованиям наличными и к финансовой поддержке женщин-политиков. Одновременно, вызывают озабоченность недоработки

¹³ Заключительный доклад Наблюдательной миссии Promo-LEX за новыми местными выборами от 20 мая 2018 г., <https://bit.ly/2wrd47>.

¹⁴ Ассоциация Promo-LEX каждый раз составляла рекомендации для государственных органов с целью непрерывного улучшения законодательства в данной области. Указанные рекомендации были сформулированы в Отчетах по мониторингу всеобщих местных выборов от 14 (28) июня 2015 года и выборов Президента Республики Молдова от 30 октября (13 ноября) 2016 года, в исследовании «Стратегии, методы и инструменты финансирования политических партий в Республике Молдова», опубликованном 30 марта 2016 года, равно как и в Отчете «Финансирование политических партий в Республике Молдова. Ретроспектива 2016 года», опубликованном 3 мая 2017 г. Все упомянутое можно найти в Отчете о мониторинге финансирования политических партий – Ретроспектива 2017 года, стр. 15–17 <https://bit.ly/2N3xWIA>, и в Отчете о мониторинге финансирования политических партий. – 1-е полугодие 2018 г., стр. 57–58 <https://bit.ly/2zsiaCs>, в Заключительном докладе по наблюдению за новыми местными выборами от 20 мая 2018 г., стр. 53, <https://bit.ly/2wrd47J> и в Заключительном докладе по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 г., стр. 82–85 <https://bit.ly/2M1HJDC>.

в части запретов на пожертвования от граждан Республики Молдова, работающих за рубежом; по-прежнему высокий уровень предельных сумм пожертвований от физических и юридических лиц политическим партиям; отсутствие надзора и применения правил финансирования политических партий и избирательных кампаний; неэффективность действующего режима применения санкций за нарушение правил финансирования политических партий и избирательных кампаний, в том числе, несущественность штрафов за правонарушения; недостаточная отчетность по доходам и расходам со стороны как политических партий, так и конкурентов на выборах.

1.3. Орган надзора и контроля. Нормативные положения и санкции

12 января 2018 г. Постановлением № 698 ЦИК установил ежемесячный размер субсидий из госбюджета в 2018 г. для политических партий, в соответствии с результатами, достигнутыми на парламентских выборах от 30 ноября 2014 г. и на всеобщих местных выборах от 14 июня 2015 г. В соответствии со ст. 2 ч. (10) Закона о госбюджете на 2018 год № 279 от 16 декабря 2016 г., для финансирования политических партий ЦИК была выделена сумма в размере 40 000 000 леев¹⁵.

Субсидии из государственного бюджета перечислялись ежемесячно на специальные банковские счета, открытые политическими партиями, с представлением информации ЦИК¹⁶. См. Таблицу № 1, размер ежемесячных субсидий, выделенных политическим партиям и избирательному блоку из государственного бюджета на 2018 год, по результатам, достигнутым на парламентских выборах от 30 ноября 2014 года.

Согласно Кодексу о выборах и положениям Закона № 294, ЦИК является органом, наделенным функциями надзора и контроля за финансированием политических партий в Республике Молдова, что предполагает контроль за финансированием как повседневной деятельности политических партий, так и избирательных кампаний. Помимо ЦИК, Счетная Палата (СП), в соответствии с положениями, регулирующими её деятельность, также осуществляет контроль над использованием полученных политическими партиями ассигнований из государственного бюджета.

¹⁵ Согласно ст. 27 ч. (1) Закона № 294-XVI от 21 декабря 2007 г. о политических партиях, размер ассигнований распределяется следующим образом: 50% – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на парламентских выборах; 50% – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на всеобщих местных выборах. Ежемесячные ассигнования за каждый действительный голос, отданный на парламентских выборах 2014 г. и на местных выборах 2015 г. составляет 1,1102592 лея и, соответственно, 0,4700385 лея.

¹⁶ ЦИК обладает полномочиями по проверке и анализу финансовых отчетов политических партий, имея право требовать, в этих целях, больше информации от политических партий и публичных или частных учреждений. Отчеты являются общедоступными, поскольку публикуются на сайте ЦИК в течение 48 часов с момента их получения и принятия, а также на сайтах политических партий, если таковые имеются. Кроме того, 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.

¹⁷ Ст. 29, ч. (3) устанавливает, 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 (заключений) 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.

В соответствии с п. 66 Положения о финансировании деятельности политических партий, политические партии представляют Комиссии ежемесячную информацию о расходах партии, произведенных за счет ассигнований из государственного бюджета. Эти отчеты публикуются на официальной странице ЦИК¹⁸. Соответствующие замечания ЦИК относятся к ошибкам в отчетности со стороны ППЦСМ, а именно к тому факту, что первоначальный остаток, отраженный в статье «Субсидии» на 2018 год, не соответствует отставке, указанному в *Отчете о финансовом менеджменте за 2017 год*.

Согласно Promo-LEX, все партии и социально-политические организации добросовестно соотнесли свою деятельность с положениями п. 66 Положения ЦИК, при этом одно политическое формирование (ПСРМ) опубликовало в течение года на официальной странице ЦИК свою ежемесячную информацию только 10 раз, пропустив статистику за май и июнь 2018 года¹⁹.

Таблица 1. Размер ежемесячных субсидий, выделенных политическим партиям и избирательному блоку из государственного бюджета на 2018 год, по результатам, достигнутым на парламентских выборах от 30 ноября 2014 года

Субсидии из государственного бюджета, в леях		20 000 000			
Количество поданных действительных голосов		1 598 518			
Независимые кандидаты		18 651			
Политическая партия «Коммунистическая партия реформаторов Молдовы»		78 716			
Количество голосов для подсчета		1 501 151			
№ п/п	Политическая партия	Поданные действительные голоса	Размер ежемесячных субсидий за 1 голос (в леях)	Сумма ежемесячных субсидий (в леях)	Сумма ежегодных субсидий (в леях)
1	Демократическая партия Молдовы	252 489	1,110 2 592	280 328,23	3 363 938,74
2	Христианско-демократическая народная партия	11 782	1,1 102 592	13 081,07	156 972,88
3	Политическая Партия «Платформа Достоинство и правда»	11 665	1,1 102 592	12 251,17	155 414,08
4	Либерал-демократическая партия Молдовы	322 201	1,1 102 592	357 726,62	4 292 719,39
5	Либерал-реформаторская партия	24 956	1,1 102 592	27 707,63	332 491,53

¹⁸ Публикация ежемесячной информации о расходовании субсидий из государственного бюджета <https://bit.ly/2woldZQ>

¹⁹ Месяц июнь, https://a.cec.md/download_report/197, месяц май https://a.cec.md/download_report/196

№ п/п	Политическая партия	Поданные действительные голоса	Размер ежемесячных субсидий за 1 голос (в леях)	Сумма ежемесячных субсидий (в леях)	Сумма ежегодных субсидий (в леях)	
6	Политическая партия «Народное движение Антимafia»	27 846	1,1 102 592	30 916,28	370 995,32	
7	Национал-либеральная партия	6 858	1,1 102 592	7 614,16	91 369,89	
8	Политическая Партия «Партия социалистов Республики Молдова»	327 912	1,1 102 592	364 067,31	4 368 807,89	
9	Избирательный блок «Выбор Молдовы – Таможенный Союз»	Социал-демократическая партия	1,1 102 592	61 163,07	733 956,83	366 978,41
						Партия регионов Молдовы
10	Политическая партия «Демократия дома»	2 449	1,1 102 592	2 719,02	32 628,30	
11	Политическая Партия Народная партия Республики Молдова	12 110	1,1 102 592	13 445,24	161 342,86	
13	Либеральная партия	154 518	1,1 102 592	171 555, 03	2 058 660,32	
14	Политическая партия «ВОЗРОЖДЕНИЕ»	4 158	1,1 102 592	4 616,46	55 397,49	
15	Партия Демократическое действие	2 564	1,1 102 592	2 846,70	34 160,45	
16	Политическая партия Экологическая партия зеленых	1 360	1,1 102 592	1 509,95	18 119,43	
17	Политическая партия «Центристский союз Молдовы»	633	1,1 102 592	702,79	8 433,53	
18	Политическая партия «За народ и Отечество»	1697	1,1 102 592	1 884,11	22 609,32	
19	Политическая партия «Патриоты Молдовы»	1498	1,1 102 592	1 663,17	19 958,02	
	ИТОГО	1 501 151		1 666 666,67	20 000 000,00	

См. Таблицу № 2, размер ежемесячных субсидий, выделенных политическим партиям и избирательному блоку из государственного бюджета на 2018 год, по результатам, достигнутым на парламентских выборах от 14 ноября 2015 года.

Таблица 2. Размер ежемесячных субсидий, выделенных политическим партиям и избирательному блоку из государственного бюджета на 2018 год

Субсидии из государственного бюджета, в леях		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			
Количество голосов для подсчета		3 545 809			
№ п/п	Политическая партия	Поданные действительные голоса	Размер ежемесячных субсидий за 1 голос (в леях)	Сумма ежемесячных субсидий (в леях)	Сумма ежегодных субсидий (в леях)
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 «Платформа Европейской народной Молдовы – Юрие Лянкэ»	246 735	0,4700385	57 987,47	695 849,7
	Партия Демократическое действие			57 987,47	
	Политическая партия «Либерал-реформаторская партия»			115 974,94	1 391 699,33
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

№ п/п	Политическая партия		Поданные действительные голоса	Размер ежемесячных субсидий за 1 голос (в леях)	Сумма ежемесячных субсидий (в леях)		Сумма ежегодных субсидий (в леях)	
10	Политическая партия Шор		14 918	0,4700385	7 012,03		84 144,41	
11	Политическая партия «Народное движение Антимафия»		9 353	0,4700385	4 396,27		52 755,24	
12	Политическая партия «Демократия дома»		9 033	0,4700385	4 245,86		50 950,29	
13	Избирательный блок «СПИСОК НАРОДА»	Социал-демократическая партия	6 487	0,4700385	3049,14	1524,57	36589,68	18294,84
		Политическая партия Центристский союз Молдовы	6 487	0,4700385		1524,57		18294,84
14	Политическая партия «Наш дом – Молдова»		4 705	0,4700385	2 211,53		26 538,37	
15	Политическая партия Экологическая партия зеленых		3 664	0,4700385	1 722,22		20 666,65	
16	Политическая партия «ВОЗРОЖДЕНИЕ»		2 815	0,4700385	1 323,16		15 877,90	
17	Социалистическая партия Молдовы (СПМ)		1 477	0,4700385	694,25		8 330,96	
18	Партия регионов Молдовы		1 475	0,4700385	693,31		8 319,68	
19	Партия закона и справедливости		1 294	0,4700385	608,23		7 298,76	
20	Христианско-демократическая народная партия		701	0,4700385	329,50		3 953,96	
21	Партия «Патриоты Молдовы»		699	0,4700385	328,56		3942,68	
22	Народно-социалистическая партия Молдовы		131	0,4700385	61,58		738,90	
ИТОГО			3 545 809		1 666 666,67		20 000 000,00	

Исходя из ст. 31 ЗПП № 294 и годовых отчетов о финансовом менеджменте политических партий, поданных в ЦИК в 2016, 2017 и 2018 годах, в 2019 году 7 политических партий (ДПМ, ЛДПМ, ПКРМ, ПСРМ, ЛРП, ЛП, НП) должны в обязательном порядке провести внутренний аудит, потому что базовым годом для преодоления этого превышения был 2016 (см. Таблицу № 3).

Согласно Постановлению ЦИК № 2505 от 28 мая 2019 г.²⁰, 7 политформирований (ДПМ, ПСРМ, ППШ, НП, ЛДПМ, ЛРП, ЛП) подали отчеты о проведении внутреннего аудита. Другим 2 политформированиям (ПДС²¹ и ПКРМ) было предложено представить соответствующие отчеты.

Ассоциация констатировала представление аудиторских отчетов со стороны 7 партий не только за один год, а и за остальные указанные годы, что расценивается как положительно явление, косвенно подтверждая соблюдение рекомендации Promo-LEX в отношении проведения ежегодного аудита. В то же время, проведя общий анализ аудиторских отчетов (публикуемых на официальной странице ЦИК)²², нельзя не заметить наличие большей частью необоснованных выводов и рекомендаций. Более того, ряд этих отчетов свидетельствуют о неясности в части **типа внутреннего аудита** (*на соответствие, операционного и пр.*), проведение которого затребовано у политических партий полномочным органом. В заключение отметим, что ЦИК призвана внести ясность в части требований к проведению внутреннего аудита, а также разработать механизм проверки аудиторских отчетов Счетной палатой, либо через дополнение Положения ЦИК о финансировании политических партий, либо путем составления инструкции для политических партий о проведении внутреннего аудита, соответствующего всем требованиям.

Далее, Promo-LEX полагает, что аудит раз в три года является недостаточным и его надо проводить чаще. В данном контексте напомним, что *исходя из требуемой периодичности проведения аудиторских миссий, GRECO предложила властям «рассмотреть возможность увеличения частоты периодических аудитов».* При этом, **Promo-LEX неоднократно**

Ст. 31 Закона № 294 устанавливает, что политические партии, годовой доход или годовые расходы которых превышают один миллион леев, обязаны по меньшей мере раз в три года проводить аудит отчетов о финансовом менеджменте. Аудит должен проводиться внешним бухгалтером, с соблюдением рекомендаций GRECO. Аудиторский отчет по итогам аудита направляется ЦИК вместе с годовым отчетом о финансовом менеджменте политической партии. В случае получения политической партией ассигнований из государственного бюджета, аудиторский отчет направляется также Счетной палате.

Ст. 31 в редакции ПЗ36 от 09.04.15 г., ОМ93/14.04.15 ст.134; в силе с 01.01.16 г.

²⁰ Постановление ЦИК № 2505, <https://bit.ly/2Z0H4UT>

²¹ 22 мая 2019 года, ПДС представила ходатайство, зарегистрированное Комиссией за № СЕС 7/2505, которым она запросила продление срока представления аудиторского отчета до 23 июня 2019 г., поскольку договор с аудиторской фирмой был подписан только 19 апреля 2019 г. В отношении ПКРМ, ЦИК обращает внимание на то, что аудиторский отчет не был представлен и не была получена никакая информация о причине его непредставления.

²² Аудиторские отчеты, <https://bit.ly/2W2oSbh>

рекомендовала обязать политические партии проводить внутренний аудит раз в год, изменив с этой целью настоящее законодательное положение²³.

Дополнительно, в своем Заключении от 7 декабря 2017 г., Венецианская комиссия повторила свою пока не выполненную рекомендацию, согласно которой **аудиторы подлежат сертификации в соответствии с действующим законодательством, чтобы обеспечить прозрачность и полную независимость аудиторов. К тому же, ЦИК должна «в рамках своих надзорных функций располагать также полномочиями по приглашению, при необходимости, внутренних аудиторов».**

Венецианская комиссия также рекомендовала, чтобы проведение аудита финансовых отчетов было обязательным для всех политических партий, получающих государственное финансирование, а не только для тех, чьи поступления превышают 1 млн. леев в год, и чтобы эти аудиты проводились из государственных средств во избежание потенциальных конфликтов интересов.

Таблица 3. Список политических партий, накопивших в течение 3 лет публичного финансирования доходы с превышением максимальной предела в один миллион леев

	Политическая партия	2016 г.		2017 г.		2018 г.	
		Всего доходов, в лаях	Начальный остаток, в лаях	Всего доходов, в лаях	Начальный остаток, в лаях	Всего доходов, в лаях	Начальный остаток, в лаях
1.	Либерал-реформаторская партия, ЛРП	1 034 745	0	33 600	473 193	1 028 341	96 096
2.	Партия социалистов Республики Молдова, ПСРМ	12 088 239	14 590	3 185 850	2 795 460	7 658 692	208 890
3.	Политическая партия Наша партия, НП	4 449 845	3 510 765	1 995 208	22 420 086	2 871 200	1 435 334
4.	Партия коммунистов Республики Молдова, ПКРМ	6 813 380	48 015	27 581 052	4 268 019	7 893 943	33 213 716
5.	Демократическая партия Молдовы, ДПМ	53 817 398	8 983	52 135 627	7 504 754	49 281 133	14 999 675

²³ Ст. 31 Закона № 294 устанавливает, что с 2016 года, политические партии, годовой доход или годовые расходы которых превышают один миллион леев, обязаны по меньшей мере раз в три года проводить аудит отчетов о финансовом менеджменте. Аудит должен проводиться внешним бухгалтером, с соблюдением рекомендаций GRECO. Аудиторский отчет по итогам аудита направляется ЦИК вместе с годовым отчетом о финансовом менеджменте политической партии. В случае получения политической партией ассигнований из государственного бюджета, аудиторский отчет направляется также Счетной палате. Согласно годовым отчетам, поданным в ЦИК в 2016 и 2017 гг., в 2019 г. проводить внутренний аудит будут обязаны 8 политических партий (см. Таблицу № 4).

	Политическая партия	2016 г.		2017 г.		2018 г.	
		Всего доходов, в леях	Начальный остаток, в леях	Всего доходов, в леях	Начальный остаток, в леях	Всего доходов, в леях	Начальный остаток, в леях
6.	Либерал-демократическая партия Молдовы, ЛДПМ	9 282 097	750	74 408	6 320 897	9 204 106	10 039 962
7.	Либеральная партия, ЛП	4 993 917	8	3 877 123	11 455	4 529 346	6 881 896
8.	Политическая партия Шор, ППШ	569 632	0	2 805 947	89 138	13 618 342	14 722
9.	Партия «Действие и солидарность», ПДС	551 060	156 385	1 900 819	0	1 105 048	21 409

Относительно годовых отчетов, представленных 31 марта 2019 г. за 2018 год, в своем Постановлении № 2505²⁴ от 28 мая 2019 г., ЦИК отметила политические партии с пробелами в отчетности. Так, ЦИК затребовала у СПМ, ППФСМ и ПКРМ представить в 15-дневный срок с 28 мая 2019 года, реестр членских взносов в формате, установленном Комиссией; а также у ППСФМ – Реестр пожертвований юридических лиц, ППЦСМ – скорректированную ежемесячную информацию о расходовании партией государственных средств; ПДС и ПКРМ – отчеты внутреннего аудита за 2016–2018 гг. В дальнейшем, ЦИК уведомил ГНС о необходимости рассмотрения в перспективе источников доходов или связанных с ними налоговых обязательств.

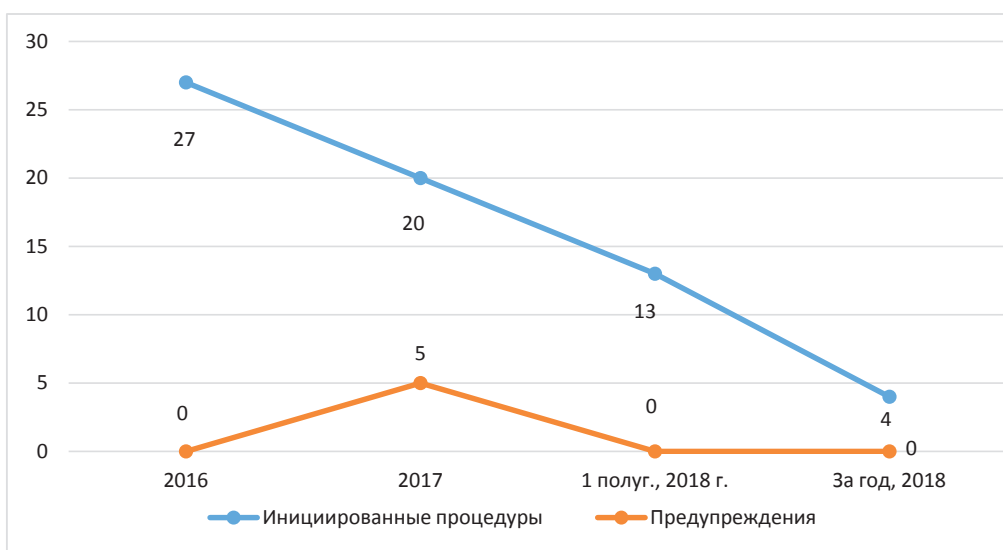
Promo-LEX констатирует, что законодательное положение относящееся к представлению аудиторских отчетов применяется с момента (с года), в котором были накоплены доходы в размере свыше 1 млн. леев. Следовательно, в случае ПКРМ, которая с 2016 г. получила доходов свыше 1 млн. леев, требование ЦИК было обоснованным, в отличие от случая ПДС, которая достигла данного уровня доходов только в 2017 году. Более того, ППШ также не превысила уровень 1 млн. леев в 2016 г. Следовательно, как ПДС, так и ППШ обязаны подать аудиторские отчеты в 2020 году, одновременно с подачей заключительных отчетов о финансовом менеджменте политических партий за 2019 г. Тем не менее, мы приветствуем подачу аудиторских отчетов со стороны ППШ, а также намерение ПДС подать эти отчеты до истечения максимального срока, установленного законом.

Согласно имеющимся полномочиям, за непредставление полугодовых и годовых отчетов зарегистрированными политическими партиями, ЦИК вызывает повесткой партии, которые не представляют отчеты в срок или в формате, предусмотренном законодательной базой. Так, относительно отчетов партий за 2018 год, 28 мая 2018 года ЦИК зафиксировала непредставление годовых отчетов двумя политическими формированиями и представление отчетов с превышением установленного срока другими 2 политическими партиями. Вследствие констатации этих несоответствий, ЦИК вызвала по повестке 2 политические партия на основа-

²⁴ Ibidem.

нии ст. 481 ч. (3) Кодекса о правонарушениях для применения санкций за правонарушение²⁵ в отношении входящих в их состав должностных лиц. Таким образом, согласно Отчету о финансировании политических партий и избирательных кампаний на 2018 год²⁶, который должен быть представлен ЦИК Парламенту РМ, в 1-м полугодии 2018 г. ЦИК инициировала процедуру о правонарушении и составила протоколы в отношении 13 партий и социально-политических организаций, из которых 2 протокола о правонарушениях в отношении РПМ и ПОМ еще находятся в производстве и подлежат рассмотрению судебной инстанцией. Другие 9 политформирований были оштрафованы на основании составленных протоколов (ПДС, СПМ, ОПДРРМ, ЕНПМ, РСМ, ОПДНС, ПК, ПФСМ, ПДП). Дела о правонарушениях, связанных с годовыми отчетами (2018 г.), были возбуждены в отношении 4 партий (ППНДМ, СПМ, РСМ, ПВ). (См. график № 1)

График 1. Количество процедур о правонарушениях, инициированных ЦИК



Данные получены на основании годовых и полугодических отчетов, опубликованных ЦИК

Согласно указанному отчету, судебными решениями, принятыми в 2018 году и в первые месяцы 2019 г., предписано взыскание суммы в 334 тыс. леев в государственный бюджет, однако ЦИК не представила подтверждения оплаты штрафов.

роме того, в 1-м полугодии 2018 г. Ассоциация Promo-LEX констатировала ситуацию, описанную в обращении одного из политических формирований, в связи с звукозаписью, подтверждающей наличие беспорядков при сборе доходов²⁷. В этих условиях Promo-LEX квалифицировала в качестве возможного нарушения предполагаемый обход правовых положений о финансировании политических партий, в частности, положений о сборе доходов. Ассоциация обратилась в ЦИК по поводу этих возможных нарушений, представив *Отчет о мониторинге в I полугодии*, однако до настоящего времени какие-либо меры приняты не были. Должным образом задокументированные и подтвержденные доказательствами действия могут повлечь применение санкций. Ассоциация Promo-LEX считает крайне необходимым

²⁵ Непредставление политическими партиями отчетов о финансовом менеджменте в сроки и в формате установленном ЦИК, включая представление в отчете неполных данных, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 180 до 300 условных единиц, что соответствует 9000 и 15 000 молдавских леев.

²⁶ Постановление ЦИК по утверждению Отчета о финансировании партий и избирательных кампаний за 2018 г. <https://bit.ly/2QIK3hv>

²⁷ См. Отчет о мониторинге финансирования политических партий. 1-е полугодие 2018 г., стр. 19. <https://bit.ly/2zsiaCs>

всестороннее и оперативное расследование создавшейся ситуации и призывает ЦИК обратиться в компетентные органы для вмешательства с целью выяснения всех обстоятельств. С точки зрения ассоциации, ЦИК располагает достаточными механизмами и рычагами для проверки достоверности подписей доноров²⁸, а также соблюдения законодательства в перспективе использования ККА в соответствии с нормативными документами, утвержденными ГНС. Подобные действия могут повысить степень прозрачности и справедливости в процессе финансирования политических партий в Республике Молдова, в частности, могут устранить подозрения, связанные с лояльностью ЦИК как учреждения указанной партии, которая, впрочем, находится у власти.

Ассоциация Promo-LEX озабочена проявлениями выборочного и преференциального отношения к политическим партиям. В случае партий, которые запаздывают с представлением отчетов за 1-е полугодие 2018 г., ЦИК правомерно применяет санкции за правонарушения. Несмотря на это, в случае правящих партий, в ситуациях, широко освещаемых СМИ, и связанных с возможным симулированием сбора взносов и пожертвований, отношение совсем другое.

Promo-LEX повторяет и на этот раз, что режим нынешних санкций за нарушение законодательства о деятельности партий и правил финансирования кампаний является неэффективным и не способствует соблюдению закона. К тому же, уровень штрафов, назначаемых на основании положений Кодекса о правонарушениях, указанных выше в условных единицах – слишком незначительный, особенно, по сравнению с теми суммами, которые могут быть пожертвованы партии или ассигнованы из государственного бюджета и могут поступить на счета политических партий. Следовательно, Promo-LEX считает целесообразным увеличение штрафов по сравнению с нынешним уровнем, а также применение альтернативных санкций – сокращение или ограничение ассигнований из государственного бюджета.

Более того, Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуют пересмотреть нынешний режим санкций за нарушение правил финансирования партий и кампаний таким образом, чтобы гарантировать сдерживающие и эффективные санкции, в том числе, путем повышения уровня административных штрафов. Одновременно, следует учитывать и концепцию соразмерного наказания, его следует предусмотреть во всех релевантных распорядительных документах, в соответствии с предыдущими заявлениями на эту тему Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ.

²⁸ ЦИК располагает механизмом проверки подписей в подписных листах и, таким образом, может проверить, являются ли определенные подписи действительными или нет.

II. ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

2.1. Отчетность политических партий. Показатели соответствия и прозрачности

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

Ассоциация Promo-LEX констатирует, что в целом по 2017 году ежегодные отчеты в ЦИК подали 42 партии из 45, по 2018 году отчитались 44 политформирования из 46, что означает 96-процентный уровень соответствия нормам отчетности, по сравнению с 93% в 2017 году (см. График № 2).

График 2. Соблюдение политическими партиями требования представления годовых финансовых отчетов



Данные получены на основании годовых и полугодовых отчетов, опубликованных МЮ и ЦИК

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

Ассоциация Promo-LEX установила что до 15 июня 2018 г. полугодовые отчеты полномочному органу представили 33 из 46 политических формирований, зарегистрированных в МЮ²⁹. Превысив установленный срок, в период после 15 июля 2018 года обязательные отчеты

²⁹ ПЗС, ЕП, ОПДНС, ПНЕ, ХДНП, СДП, ПСРМ, ПРег, ПЗНО, ДПМ, ПЦСМ, ЭПЗ, ЕНПМ, ЛДПМ, ЛП, ЛРП, РСРМ, ПППДП, ПДЕД.

представили другие 5 политических формирований³⁰. Остальные 8 политических формирований³¹ не представили полугодовые отчеты.

Ассоциация Promo-LEX установила, что из 38 партий, представивших отчеты в ЦИК, 7 партий представили отчеты, содержащие недоработки, а именно: Политическая партия Партия регионов Молдовы, Политическая партия Партия национального единства, Консервативная партия, Общественно-политическое движение ромов Республики Молдова, Политическая партия Аграрная партия Молдовы, Политическая партия «Наш дом – Молдова», Либерал-реформаторская партия. Недоработки состоят в незаполненности бюджетных линий финансовой информацией, в связи с чем, согласно законодательству, формирования подлежали санкциям, которые не были применены. К одной из 38 партий можно применить наказание за правонарушение, заключавшееся в неуказании расходов на содержание арендуемых помещений (АПМ).

Во 1-м полугодии 2018 года были организованы новые местные выборы с участием 14 политических формирований³². Согласно данным, опубликованным на веб-странице ЦИК, среди партий, которые не представили финансовые отчеты по итогам кампаний, числятся ППНДМ и ППЭПЗ, так как они не могли открыть банковские счета и нести расходы по избирательной кампании³³. В дальнейшем, только 9 из 12 политформирований включили в полугодовые (I) отчеты за 2018 год расходы по кампании на сумму в 9 609 576 леев. В то же время, 3 формирования не отразили подобные расходы в отчетах за I полугодие 2018 года – ПППДП не отчиталась по расходам в рамках кампании на сумму в 552 021 лей, РСРМ – 20 600 леев, а ППДД представила отчет по расходам в рамках кампании, но не представила отчет за I полугодие 2018 г.³⁴.

Из 44 партий, подавших полугодовые отчеты в ЦИК, 23 партии³⁵ не имеют официальных сайтов, соответственно, они не опубликовали данные о полугодовом финансовом менеджменте. Из остальных 21 политформирований, которые имеют собственные веб-сайты, только 7 опубликовали полугодовые (I) отчеты за 2018 г.³⁶, из них только одно политическое формирование (ПДС) публикует соответствующую информацию не только каждое полугодие, но и ежемесячно, как это предусматривает ст. 29, ч. 3 Закона о политических партиях № 294³⁷ (см. График № 3).

³⁰ АПМ, НПРМ, ПК, ПФСМ, ППДД, ПДС, ПКРМ, ПНДМ, ПДД, НДА, ЛП, ДПСН, НП, ППШ, ПМУЕМ.

³¹ СПМ, ПОМ, ПНИВ, ЕП, НДГМ, ППМ, СПМ, ПРег, ППО, РПМ.

³² РСРМ – 6 кандидатов, ДГМ – 6 кандидатов, ПСРМ – 4 кандидата, ???????? – 3 кандидата, ЛП – 2 кандидата, ПППДП – 2 кандидата и ПДС – 1 кандидат. Наибольшее количество конкурентов были зарегистрированы на должность примара села Мерень (р-н Анений Ной) – 7 кандидатов, и села Рэковэц (р-н Сорока) – 5 кандидатов. Ни один из кандидатов свою кандидатуру не отозвал

³³ Ходатайство ППНДМ <https://bit.ly/2P0Ld6G>; Ходатайство ЭПЗ <https://bit.ly/2N9X8x6>

³⁴ Заключительный доклад НМВ 2018 ПППДП <https://bit.ly/2DEYksI>; Заключительный доклад НМВ 2018 РСРМ <https://bit.ly/2OUAHgV>; Заключительный доклад НМВ 2018 ППДД <https://bit.ly/2IQQVpr>

³⁵ ПДД, ППР, ДПСН, ХДНП, ПМУЕМ, ПДЕД, ПЗС, ЕП, ПФСМ, АПМ, ПЗНО, ППЦСМ, ДПСН, ППНДМ, НДА, ПВН, РСРМ, ДГМ, ПППДП, ПДС, ПСРМ, ЛДГМ, ПРег, ЕНПМ.

³⁷ Согласно законодательным положениям, информация, включенная в годовые/полугодовые отчеты партий, подаваемые в ЦИК, публикуется (...) и на веб-сайтах политических партий, при наличии таковых.

2.1.2. Полугодовые отчеты (II) о финансовом менеджменте партий за 2018 год

Ассоциация Promo-LEX констатирует, что и в 2018 году, аналогично мониторингу в 2016 и 2017 годах, ЦИК не потребовала у партий отчитаться по доходам и расходам во 2-м семестре, поэтому отчетность была представлена только по двум периодам (отчет за 1-е полугодие и годовой отчет). Ежегодно мы повторяем наш призыв от 7 января 2017 г., посредством которого Promo-LEX сообщил о необходимости представлять и рассматривать отчеты о финансовом менеджменте политических партий во 2-м полугодии.

Напомним, что Кодекс о правонарушениях, в ст. 48, предусматривает наложение штрафа за использование политическими партиями фондов, недеklarированных, ненадлежащих или полученных из-за рубежа. Согласно ст. 30 Кодекса о правонарушениях, общий срок давности привлечения к ответственности за правонарушение составляет один год. Это означает, что гипотетически, об использовании недеklarированных фондов 20 июля текущего года полномочный орган ЦИК сможет узнать только в начале апреля следующего года. Таким образом, путем исключения обязательства политических партий сдавать отчеты за второе полугодие, фактически укорачивается срок, в течение которого партия может быть наказана за то или иное правонарушение. Следовательно, после обращения ЦИК органы полиции могут располагать (объективно говоря) примерно 3 месяцами, чтобы расследовать дело и применить санкции. В случае превышения данного срока, санкции будет невозможно применить из-за истечения срока давности.

2.1.3. Годовые отчеты о финансовом менеджменте партий за 2018 год

По данным Promo-LEX, до 31 марта 2019 года, только 44 политических формирования из 46 представили полномочному органу годовые отчеты. Из них, с превышением установленного срока, в соответствующем интервале времени не представили обязательные годовые отчеты 2 политформирования (см. таблицу № 4).

Таблица 4. Соблюдение политическими партиями правовых норм в отношении годовой отчетности по доходам и расходам

Представили в срок (42)	С превышением срока (2)	Не представили вовсе (2)
ППШ, НП, ПДС, НДА, ППР, ППО, РСРМ, ПЗС, ЕП, ПК, ПМУЕМ, ПДЕД, ОПДРРМ, ДПСН, АПМ, СДП, ХДНП, ЕНПМ, ПСРМ, НДПМ, ПВН, ППЗНО, ПНЕ, ППЦСМ, ПРег, НПРМ, ПДД, ЭПЗ, НЛП, ПППДП, ПКРМ, ДПМ, ЛП, ППНДМ, ЛДПМ, ЛРП, ПФСМ, РПМ, ППНИВ, ОПДНС, ПОМ, ППДД, СПМ, НСПМ.	ПВ, ППМ	РСРМ, ОПДРРМ

Согласно анализу Promo-LEX, ЦИК соблюла сроки, отведенные для публикации годовых финансовых отчетов. Вместе с тем, были отмечены недостатки в отчетности со стороны 3 политформирований (СПМ, ПКРМ, ППФСМ) в части реестров взносов, сопровождающих годовые отчеты, подаваемые в ЦИК. Одновременно, Promo-LEX констатировала, что ЦИК

затребовала у СПМ, ПКРМ, ППФСМ представить в 15-дневный срок, начиная с 28 мая 2019 г., реестр членских партийных взносов в формате, установленном Комиссией; а также, затребовала у ППФСМ Реестр пожертвований от юридических лиц; у ППЦСМ – ежемесячную исправленную информацию о партийных расходах из государственных средств; у ПДС и ПКРМ потребовала представить отчеты о внутреннем аудите в 2016–2018 гг. В дальнейшем, ЦИК уведомила ГНС о необходимости рассмотрения в перспективе источников доходов или связанных с ними налоговых обязательств. В условиях высоких показателей отчетности за 2018 год, существенно возросло количество членов партии, филиалов, помещений и обслуживающего персонала, размеров пожертвований, взносов и ассигнований по сравнению с 1-м полугодием 2018 г. (см. График № 3)³⁸.

График 3. Общие данные, представленные в годовых отчетах за 2018 г.



2.2. Источники финансирования политических партий

Согласно Закону № 294 о политических партиях, ст. 25 ч. (1) и Положению ЦИК о финансировании деятельности политических партий, п. 4, источниками финансирования политических партий являются а) членские взносы; б) пожертвования; в) ассигнования из государственного бюджета; г) другие доходы, полученные на законных основаниях и конкретно предусмотренные уставом политической партии и не запрещенные законом³⁹. Вместе с тем, закон четко предусматривает, что политические партии не могут использовать другие источники финансирования, кроме предусмотренных в ч. (1). В соответствии с ч. (5) этой же статьи, доходы, полученные из законных источников, не облагаются или облагаются налогами в соответствии с положениями Налогового кодекса.

Необходимо отметить, что согласно закону, накопленные годовые доходы политической партии, полученные от членских взносов и пожертвований, не могут превысить сумму, эквива-

³⁸ Для сравнения, см. график № 3 к Отчету о мониторинге за 1-е полугодие 2018 г., <https://bit.ly/2zsiaCs>

³⁹ Положения закона предусматривают, что политические партии могут получать доходы, в том числе осуществляя издательскую деятельность, деятельность, непосредственно связанную с администрированием собственности, а также другие виды деятельности, приносящие необходимый для нужд партийной работы доход, согласно ст. 24, ч. (3) ЗПП № 294.

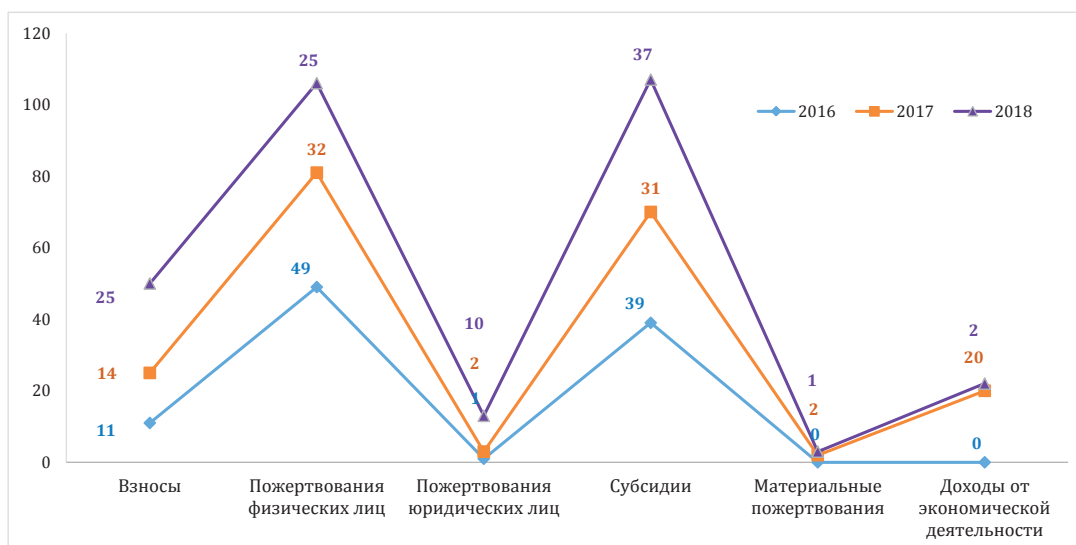
лентную 0,3% доходов, предусмотренных государственным бюджетом на соответствующий год. Таким образом, в 2018 году данный предельный размер поднялся до 110 766 015 леев⁴⁰.

Согласно годовым отчетам, ни одно из 44 политформирований, подавших отчеты в ЦИК не превысило этот предельный уровень. Более того, даже в совокупности, политические партии не достигли этого уровня, приблизившись к сумме в примерно 100 млн. леев. (См. график № 3)

Proto-LEX повторяет свою предыдущую рекомендацию об изменении положения о ежегодном максимальном пределе накопления доходов, разрешенных политическим партиям. Учитывая то обстоятельство, что данный предел является более чем достаточным, Ассоциация рекомендует Законодательному органу изменить ст. 26 ч. (3) Закона № 294 о политических партиях, путем включения в формулировку «полученные от членских взносов и пожертвований» слов «и государственных субсидий», чтобы предельный размер, разрешенный законом, мог включать и третий источник доходов – государственные субсидии.

Ежегодные отчеты политических партий за 2018 г. свидетельствуют о том, что основным источником их финансирования являются субсидии из государственного бюджета (37%), финансовые пожертвования от физических лиц (25%) и членские взносы (25%), пожертвования от юридических лиц (10%), доходы от экономической деятельности (2%) и другие доходы от материальных пожертвований/предоставленных услуг (1%) (см. график № 4).

График 4. Источники финансирования политических партий 2016–2018 гг., %



Данные получены на основании годовых отчетов, опубликованных ЦИК

Поскольку, согласно ОБСЕ/БДИПЧ⁴¹, законодательство должно установить баланс между публичными (бюджетными ассигнованиями) и частными поступлениями (пожертвования, взносы) в качестве источников финансирования политических партий, *Proto-LEX* в период мониторинга констатирует в деятельности определенных политических формирований из Республики Молдова следование практике сбора доходов в соответствии с европейскими стандартами. Вместе с тем, ассигнование публичных средств никоим образом не должно ограничивать или создавать помехи независимости политической партии.

⁴⁰ Результат был получен в контексте того, что доходы из госбюджета на 2018 год составили 36 922 005,0 тыс. леев <https://bit.ly/2xMMLKU>

⁴¹ Выписка из Руководящих принципов ОБСЕ/БДИПЧ в части законодательной базы политических партий, <http://cesko.ge/res/docs/8600.pdf>

Так, в 2018 году соотношение между публичным и частным финансированием составило 37% к 63%, что свидетельствует о процессе уравнивания в распределении ресурсов. Вместе с тем, следует отметить, что назначение государственных средств состоит в их использовании главным образом на мероприятия по упрочению партий.

Источники финансирования политических партий составляют:

- ассигнования из государственного бюджета для 19 политформирований в размере 39 094 083 леев (ППШ, ДПМ, НП, ПППДП, ПСРМ, ПКРМ, ЛП, ППНДМ, ЛДПМ, ЛРП, СДП, НПРМ, НДА, ПРег, НЛП, ЭПЗ, ХДНП, ППЦСМ, ППДД);
- партийные взносы членов для 12 политформирований (ППШ, ДПМ, НП, ПДС, ПНЕ, ПППДП, ПСРМ, ПКРМ, ЛП, ЛДПМ, НЛП, СПМ) на общую сумму в 27 268 071 лей;
- финансовые пожертвования 4 166 физических лиц на сумму в 26 871 226 леев для 11 политформирований (ПДС, ППШ, ЕНПМ, НПРМ, ПППДП, ПСРМ, ДПМ, ППНДМ, ЛРП, ДПСН, НЛП);
- пожертвования от 7 юридических лиц для 2 политформирований на сумму в 11 145 000 леев (ППШ, ПППДП);
- материальные пожертвования на общую сумму в 647 314 леев для 5 политформирований (ЛДПМ, ПДС, ПППДП, ППНДМ, НП).

Согласно анализу НМ Promo-LEX, две политические партии (ППШ и ДПМ) зарегистрировали пожертвования, относящиеся к категории «крупных» – от 75 тысяч до 1 млн. леев: ППШ – от 3 доноров физических лиц, ДПМ – от одного донора. Тем самым, они подпадают под действие п. 20 Положения ЦИК о финансировании избирательной кампании, в частности, относительно необходимости проверки Государственной налоговой службой происхождения финансовых поступлений, перечисляемых конкурентам на выборах.

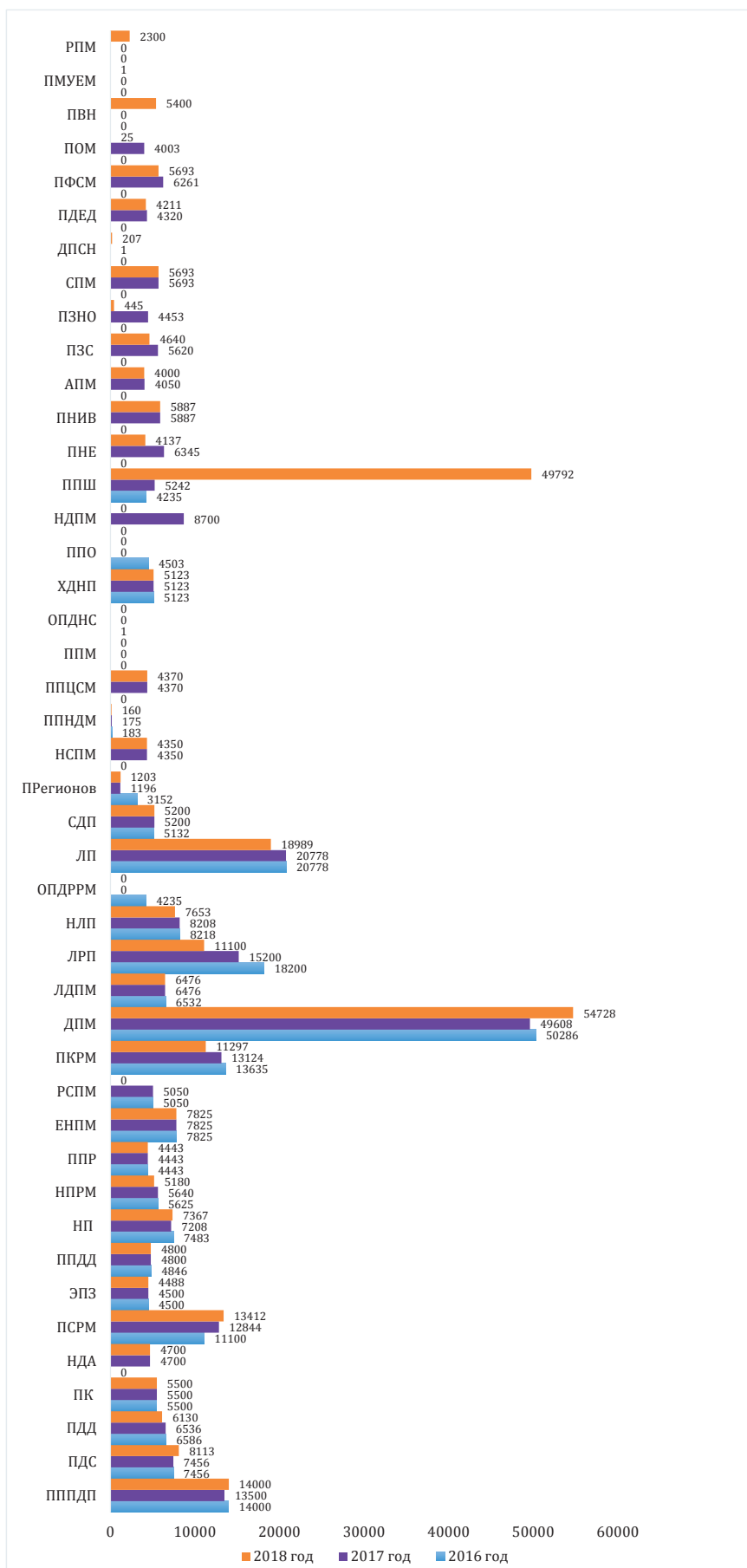
Что касается взносов, анализ Promo-LEX констатирует, что хотя 40 из 44 партий отчитались по своим членским составам, только 12 политформирований указали данные по сбору членских взносов в 2018 году (ППШ, ДПМ, НП, ПДС, ПНЕ, ПППДП, ПСРМ, ПКРМ, ЛП, ЛДПМ, НЛП, СПМ).

В дальнейшем, согласно годовым финансовым отчетам, представленным в ЦИК 42 политформированиями, отчитавшимися по членским составам, следует, что общее количество партийных членов в 2018 году составило 314 106 человек, а по информации, представленной ЦИК политическими партиями в 2017 году, данный показатель был равен 295 146 членам. Вместе с тем, отметим, что в 2018 г., по сравнению с 2017 г., 8 партий пополнили ряды своих членов: ППШ – 44 550, ДПМ – 5 120, ПДС – 657, ПСРМ – 568, ПППДП – 500, ДПСН – 206, НП – 159, ПРег – 7. С другой стороны, согласно отчетам, представленным в ЦИК, 14 политформирований зарегистрировали меньше членов, чем в 2017 году, из них, больше всего членов убыло из: ЛРП – 4 100, ПЗНО – 4 008, ПОМ – 3 978, ПНЕ – 2 208, ПКРМ – 1 827, ЛП – 1 789, ПЗС – 980, НЛП – 555.

Proto-LEX обращает внимание на существенное увеличение количества членов ППШ, отмечая, что это произошло вследствие предположительно коррупционной акции по бесплатному предоставлению социальных карточек ППШ выдаваемых взамен членства в этом политформировании. Ассоциация напоминает о президентских выборах 2016 года, когда один из конкурентов на выборах был исключен из гонки в связи с недеklarированием всех расходов в своем финансовом отчете, в частности, расходов на карточки, выдаваемые бесплатно гражданам для приобретения товаров в социальных магазинах «Merisor», и за попытку коррумпировать избирателей⁴² (см. График № 5).

⁴² См. Заключительный доклад Миссии по наблюдению за выборами Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 г., стр. 58, <https://bit.ly/2qVCdTy>

График 5. Изменение численности членов партий, 2016–2018 гг.



Данные получены на основании годовых отчетов (2016, 2017, 2018 гг.), опубликованных ЦИК

2.3. Доходы и расходы политических партий, отраженные в отчетах

Согласно представленным в ЦИК отчетам, из 44 политформирований, 23 указали совокупные доходы в размере 107 099 841 лей и общую сумму первоначального остатка в размере 67 374 810 леев. Размер заявленных расходов составляет 93 979 491 лей с итоговым остатком, переведенным на счет партий в 1-м полугодии 2019 г. в размере 82 473 558 леев. Остальные 21 партия не указали доходы и расходы.

Среди партий с единственным источником доходов числятся 7 политформирований (ЛРП, НДА, ЭПЗ, ХДНП, ППЦСМ, ППДД, ЛП), которые в 2018 году рассчитывали только на финансирование из государственного бюджета. Умеренно разнообразные источники отмечены у 7 других политформирований: ПНЕ, ПКРМ, ППНДМ, СДП, НПРМ, ЕНПМ, СПМ, суммы доходов которых складываются из взносов, пожертвований, поступлений из госбюджета или от юридических лиц. Другие 8 политформирований располагают куда более разнообразными источниками доходов, как от пожертвований (со стороны физических/юридических лиц, материальных пожертвований), взносов, так и субсидий или других доходов: ППШ, ДПМ, НП, ПДС, ПППДП, ПСРМ, ЛДПМ, НЛП (см. график № 6).

Proto-LEX обращает внимание на то, что практика сбора доходов должна быть сбалансированной и разнообразной, чтобы избежать существенных расхождений между публичными (ассигнованиями из госбюджета) и частными (пожертвованиями, взносами) вкладами. Итак, из приведенного ниже графика видно преобладание серого цвета, обозначающего субсидии из госбюджета, которые являются, в частности, источником, к которому прибегают внепарламентские партии. Более того, мониторинг сети Proto-LEX показывает, что перечисленные политформирования не проводили значимых мероприятий в рамках политического продвижения в 2018 г.⁴³

График 6. Источники финансирования в разбивке по политическим партиям, леев



Данные получены на основании годовых отчетов за 2018 г., опубликованных ЦИК

Что касается ежегодных расходов политических партий, то основная их доля приходится на прессу и рекламные материалы (48%) – 46 638 238 леев в общей сумме расходов; на

⁴³ См. главу III настоящего отчета.

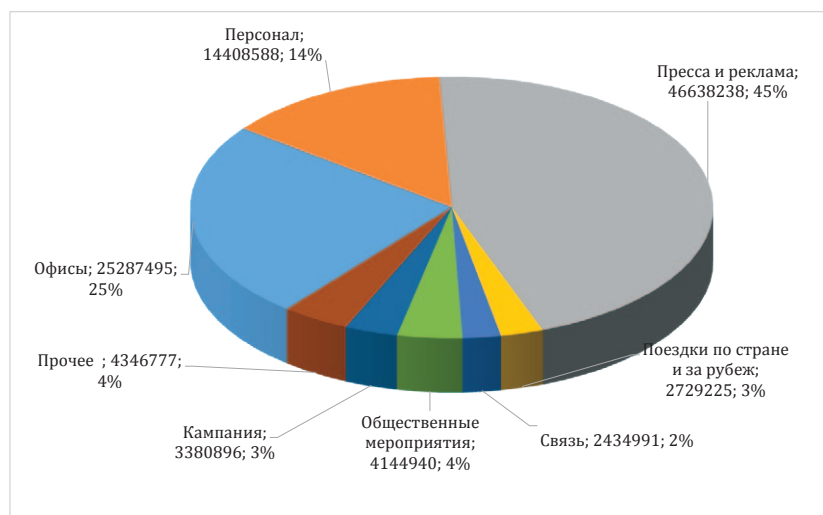
содержание офисов затрачено 25% (25 287 495 леев), расходы на персонал составляют 14% (14 408 588 леев), категория расходов на избирательную кампанию 2018 года составила 3 380 896 леев (3%); далее следуют расходы на публичные мероприятия и акции (4%) – 4 144 940 леев, расходы на поездки по стране и за рубеж (3%) – 2 729 225 леев; расходы на связь (2%) – 2 434 991 лей; другие расходы (4%) – 4 346 777 леев (см. график № 7).

Там где отсутствуют ограничения или допустимый уровень излишне завышен, существует риск проявления политической коррупции и другой сопутствующей недемократической практики. При этом, надлежит гарантировать равенство сторон, хотя зачастую этому принципу угрожает присутствие массовых партий, которые благодаря влиятельным сторонникам с большими доходами накапливают внушительные суммы денежных поступлений, обеспечивающие успех на выборах, получая при этом и значительные государственные ассигнования. Итак, основной целью установления предельного уровня годовых расходов для политических партий и избирательных кампаний является удовлетворение требований, неотъемлемых от неизбежных расходов на демократию. Чтобы демократические процессы функционировали нормально, необходимо установить предельный, уровень расходов и даже снизить этот уровень.

Венецианская комиссия, CDL(2008)148

Прото-LEX выявила нарушения отчетности в годовых отчетах, в рубрике расходы в избирательных кампаниях, допущенные 5 политформированиями, которые участвовали в новых местных выборах в мае 2018 г. (ППШ, ДПМ, ПНЕ, ПППДП, ППДД). Они не включили в отчеты сумму в 4 027 468 леев, таким образом, снизив уровень прозрачности финансовых средств, собранных и использованных на протяжении 2018 года, а также профанируя сам процесс отчетности перед ЦИК⁴⁴.

График 7. Доля расходов по категориям расходов, леев



Данные получены на основании годовых отчетов за 2018 г., опубликованных ЦИК

⁴⁴ См. итоговые отчеты по новым местным выборам 2018 года, опубликованные на официальной странице ЦИК <https://bit.ly/2W1Y2Ff>

Таблица 5. Суммы расходов политических партий в 2018 г., в леях

Политическая партия	Расходы на содержание офисов	Расходы на персонал	Расходы на прессу и рекламные материалы	Расходы на мероприятия/встречи	Расходы на командировки	Расходы на услуги связи	Взносы	Инвестиции в движимое и недвижимое имущество	Канцтовары/банковская комиссия	Расходы на избирательную кампанию	Прочее	Итого
ДПМ	4 147 650	849 184	32 003 735	1 913 617	1 707 083	641 420	174 049	0	192 321	0	142 226	41 771 285
ЛП	1 140 858	2 769 983	1 014 389	191 995	299 818	29 711	162 337	253 731	46 851	1 643 160	0	7 552 833
НП	1 629 044	128 162	349 370	0	33 000	187 588	0	7 687	15 264	622 329	95 655	3 068 099
НЛП	28 046	204 849	0	0	0	0	0	0	2 890	2 319	748	238 852
ПДС	184 871	91 114	253 022	84 902	16 160	3 755	19 956	4 200	13 027	11 728	138 705	821 440
ППШ	3 883 497	1 220 611	5 120 977	898 135	0	971 216	66 780	1 203 071	158 249	0	84 600	13 607 136
ПНЕ	116 228	0	63 922	0	0	16 654	0	0	2 840	0	12 660	212 304
ППНДМ	44 042	0	0	0	0	5 805	0	0	2 245	0	0	52 092
ПСРМ	1 007 704	356 652	2 261 657	152 500	0	162 796	970 759	17 115	12 004	3 885 701	1 506	8 828 394
ПППДП	123 395	0	267 510	3 440	5 500	7 890	0	21 500	19 083	0	1 000	449 318
НДА	93 034	177 102	57 047	31 564	0	0	0	14 537	2 861	0	0	376 145
СДП	27 500	326 687	61 320	0	0	0	0	0	3 630	0	0	419 137
ХДНП	162 640	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	162 640
ЕНПМ	132 072	0	0	0	0	15 497	0	0	5 310	0	0	152 879
ППЦСМ	0	0	0	1 380	11 802	0	0	0	0	0	0	13 182
ПРегио-нов	18 948	235 768	1 725	9 717	28 158	4 008	0	15 282	8 151	0	0	321 757
НПРМ	115 690	98	169 013	12 690	16 500	50 484	0	20 168	7 433	29 120	0	421 196
ПДД	121 623	459 896	226 754	21 637	50 815	6 840	0	97 600	0	0	0	985 165
ПКРМ	441 361	2 124 884	1 682 335	266 959	23 582	55 709	39 200	158 006	75 022	0	3 687	4 870 745
ЛДПМ	878 481	4 322 308	703 497	212 149	462 947	123 722	72 576	214 129	57 259	0	564 595	7 611 663
ЛРП	296 091	452 241	62 369	30 000	67 100	14 469	0	82 300	12 307	0	0	1016 877
ЭПЗ	9 712	0	2 280	295	0	1 261	9 435	0	1 004	0	0	23 987
ДПСН	12 000	0	0	0	0	99	0	5 490	1 004	0	0	18 593
ППДД	6 175	0	20 300	7 919	1 500	4 296	0	0	1 457	0	34	41 681
СПМ	0	0	6 493	9 800	5 260	2 300	0	0	2 000	0	0	25 853
Итого	25 287 495	14 408 588	46 638 238	4 144 940	2 729 225	2 434 991	544 333	2 114 816	642 212	3 380 896	1 045 416	93 979 491

Proto-LEX обращает внимание на то, что согласно передовому опыту в области финансирования партий и избирательных кампаний, крайне необходимо «установить предельный уровень расходов политических партий или конкурентов на выборах, для обеспечения свободного и равного голосования граждан с правом голоса или демократического процесса, не искаженного возможными несоразмерными расходами, навязанными определенными партиями или кандидатами»⁴⁵. Одновременно, представляется существенным, чтобы «правительства стран-членов приняли в своем национальном законодательстве четкие правила против коррупции в системе финансирования политических партий и избирательных кампаний» с конкретным уточнением требований по предельным расходам.⁴⁶

Применив прием моделирования в отношении указанных в отчетах расходов на аренду и содержание помещений, исходя из опубликованных ЦИК данных о количестве помещений, Proto-LEX поделила указанные в отчетах суммы на количество арендуемых помещений, о которых сообщили партии, и на 12 календарных месяцев. В результате, особенно наглядным явился пример ППДД, потратившей за год 6 175 леев на аренду одного помещения, то есть, ежемесячно на это помещение тратилась сумма в 515 леев. Следующей в этом списке стала ЭПЗ с 1 съемным помещением и годовой суммой расходов в 9712 леев, или 809 леев в месяц, затем следует ДПСН – 12 000 леев за одно помещение в год, ежемесячные расходы составили 1 000 леев. С другой стороны, НПРМ, АПМ, ППНИВ заявили, что якобы снимали по одному помещению, однако за аренду и содержание съемных площадей перед ЦИК не отчитались. (См. таблицу № 6).

Proto-LEX обращает внимание ЦИК на результаты приведенного выше моделирования, который помогает выявлять определенные двусмысленные ситуации относительно сообщенных расходов по взятым в аренду помещениям, и которые могут служить основанием для дальнейшего расследования органом, наделенным полномочиями надзора и контроля над финансированием политических партий.

Таблица 6. Расходы на помещения в расчете на календарный месяц

№	Политическая партия	Количество арендуемых помещений	Ежегодные расходы на арендуемые помещения, в леях	Ежемесячные расходы на одно арендуемое помещение, в леях
1	ППШ	55	3 883 497	5 884
2	НП	24	1 629 044	5 656
3	ПДС	4	184 871	3 851
4	НДА	1	93 034	7 753
5	ДПСН	1	12 000	1 000
6	АПМ	1	0	0
7	СДП	2	27 500	1 146
8	ХДНП	1	162 640	13 553
9	ЕНПМ	1	132 072	11 006
10	ПСРМ	45	2 365 765	4 381
11	ПНЕ	3	116 228	3 229
12	НПРМ	2	115 690	4 820
13	ПДД	1	121 623	10 135

⁴⁵ Параграф 19 Замечаний общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996, к Статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR), <https://bit.ly/2NTGerl>

⁴⁶ Рекомендация Res (2003) 4 Совета Комитета Министров Европы по общим нормам борьбы против коррупции в ЕС при финансировании политических партий и избирательных кампаний. <https://bit.ly/2NTGerl>

№	Политическая партия	Количество арендуемых помещений	Ежегодные расходы на арендуемые помещения, в леях	Ежемесячные расходы на одно арендуемое помещение, в леях
14	ЭПЗ	1	9 712	809
15	НЛП	1	28 046	2 337
16	ПППДП	7	123 395	1 469
17	ПКРМ	11	441 361	3 344
18	ДПМ	25	4 147 650	13 826
19	ЛП	25	1 140 858	3 803
20	ППНДМ	1	44 042	3 670
21	ЛДПМ	21	878 481	3 486
22	ЛРП	7	296 091	3 525
23	РПМ	1	0	0
24	ППНИВ	1	0	0
25	ППДД	1	6 175	515
	Итого	243	15 959 775	104 817

Данные получены на основании годовых отчетов за 2018 г., опубликованных ЦИК

Аналогичный прием был применен в отношении указанных в отчетах расходов на штатный персонал. Так, Promo-LEX установила, что щедрее всех оплачивают свой персонал: ЛДПМ – 9 735 леев, ПДД – 9 581 лей, НЛП – 8 535 леев, НДА – 7 379 леев, СДП – 6 806 леев, ПКРМ – 6 106 леев. В конце списка располагаются ППШ – 1 183 лея и ПСРМ – 2 421 лей. Для сравнения, гарантированный минимальный размер заработной платы в реальном секторе (на хозяйственных предприятиях, организациях, учреждениях, независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, в дальнейшем – предприятия) устанавливается в размере **15,44 лея в час**, или **2 610 леев** в месяц, исчисленный для средней продолжительности рабочего времени 169 часов в месяц.⁴⁷ (См. Таблица № 7).

Таблица 7. Разбивка расходов на персонал, месячных и годовых

№	Политическая партия	Штатный персонал	Расходы на персонал, в год	Расходы на персонал, в месяц
1.	ППШ	86	1 220 611	1 183
2.	НП	3	128 162	3 560
3.	ПДС	0	91 114	н. д.
4.	НДА	2	177 102	7 379
5.	СДП	4	326 687	6 806
6.	ПСРМ	36	1 045 701	2 421
7.	ПРегионов	4	235 768	4 912
8.	НПРМ	0	98	н. д.
9.	ПДД	4	459 896	9 581
10.	НЛП	2	204 849	8 535
11.	ПКРМ	29	2 124 884	6 106
12.	ДПМ	25	849 184	2 831
13.	ЛП	53	2 769 983	4 355

⁴⁷ <http://lex.justice.md/md/333943/>

№	Политическая партия	Штатный персонал	Расходы на персонал, в год	Расходы на персонал, в месяц
14.	ЛДПМ	37	4 322 308	9 735
15.	ЛРП	8	452 241	4 711
16.	РПМ	1	0	0
	Итого	294	14 408 588	69 694

Прото-LEX обращает внимание на наличие ситуаций, когда партии, по их информации, выплачивали своим сотрудникам зарплаты ниже уровня минимальной гарантированной заработной платы в 2018 году – то есть менее 2 610 леев. В связи с этим мы призываем компетентные органы, в частности, Государственную инспекцию труда, провести проверку партий, которые официально платили работникам менее 2 610 леев. Речь идет о ППШ и ПСРМ.

Прото-LEX констатирует, что уровень указанных в отчетах для ЦИК расходов как на аренду и содержание помещений, так и на оплату труда персонала, преимущественно соответствует рыночным ценам согласно отчетам за соответствующий период. Тем не менее, данные отражают лишь декларируемый аспект деятельности политических партий; расходы 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 деятельности⁴⁸ политических партий

3.1.1. Общие аспекты финансового менеджмента политических партий

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 289 организаций на территориальном уровне, 207 помещений в распоряжении, 318 сотрудников и 49 транспортных средств. В то же время территориальные организации привлекли к своим обычным мероприятиям как минимум 1 716 волонтеров, о которых партии не сообщали 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 форме как полугодового, так и годового финансового отчета, что объясняет отсутствие соответствующих расходов.

Кроме того, Promo-LEX напоминает, что согласно части (10) ст. 43 все услуги и действия, предусмотренные в части (8), безвозмездно предоставляемые физическими и юридическим лицами, и все волонтерские мероприятия, проводящиеся в период сбора подписей и в период избирательной кампании в поддержку кандидата или конкурента на выборах, оцениваются инициативной группой и конкурентом на выборах и в обязательном порядке указываются в финансовом отчете согласно процедуре, установленной положением, которое утверждается Центральной избирательной комиссией.

Таким образом, Promo-LEX повторяет свою рекомендацию относительно приведения к единообразию форм финансовой отчетности политических партий во время и вне избирательных кампаний, в частности путем введения категории расходов «Расходы на оплату труда добровольцев/агитаторов» – бюджетной строки, аналогичной строке в типовом отчете о финансировании избирательных кампаний.

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

⁴⁸ Мониторинг операционной деятельности политических партий состоит в наблюдении за внутренними практиками и механизмами функционирования, присущими деятельности процессами, а также ресурсами, которыми соответствующие организации владеют, управляют, и которые они объединяют с государственными ресурсами, доступом к которым обладают в результате нахождения у власти. Термин «операционный» происходит от слова «операция», «процедура», который относится к операциям и позволяет осуществлять в оптимальных условиях процедуры, характерные для 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.

Таблица 8. Пассивы политических партий в 2018 году

№	Политическая партия	Филиалы		Арендные помещения		Штатный персонал		Волонтеры		Транспорт
		Данные итогового отчета	Данные на основе мониторинга	Данные итогового отчета	Данные на основе мониторинга	Данные итогового отчета	Данные на основе мониторинга	Данные итогового отчета	Данные на основе мониторинга	
1	ДПМ	46	45	25	39	25	54	-	195	21 ед.
2	ЛДПМ	23	15	21	15	37	40	-	114	15
3	ПСРМ	44	42	45	35	36	36	-	740	3
4	ЛП	39	22	25	16	53	55	-	47	2
5	ПКРМ	41	26	11	17	29	30	-	46	1
6	ПДС	21	18	4	2	0	2	-	74	-
7	ПППДП	36	18	7	7	0	5	-	80	-
8	НП	28	27	24	21	3	6	-	179	2
9	ЛРП	22	1	7	1	8	2	-	33	2
10	ПНЕ	0	10	3	4	0	2	-	10	-
11	ППШ	55	42	55	42	86	86	-	162	3
12	ПРегио-нов	0	-	0	-	4	-	-	-	-
13	СПМ	21	-	0	-	0	-	-	-	-
14	НЛП	29	5	1	2	2	-	-	26	-
15	ППНДМ	6	-	1	-	0	-	-	-	-
16	ЕНПМ	21	11	1	2	0	-	-	5	-
17	ХДНП	23	-	1	-	0	-	-	-	-
18	ПДД	0	-	1	-	4	-	-	-	-
19	НПРМ	0	2	2	2	0	-	-	5	-
20	АПМ	19	-	1	-	0	-	-	-	-
21	НДА	0	-	1	-	2	-	-	-	-
22	ПВН	22	2	0	-	-	-	-	-	-

№	Политическая партия	Филиалы		Арендуемые помещения		Штатный персонал		Волонтеры		Транспорт
		Данные итогового отчета	Данные на основе мониторинга	Данные итогового отчета	Данные на основе мониторинга	Данные итогового отчета	Данные на основе мониторинга	Данные итогового отчета	Данные на основе мониторинга	
23	ППР	0	-	0	-	0	-	-	-	-
24	ПЗС	16	-	0	-	0	-	-	-	-
25	ЕП	18	-	0	-	0	-	-	-	-
26	ПК	0	-	0	-	0	-	-	-	-
27	ПМУЕМ	0	-	0	-	0	-	-	-	-
28	ПДЕД	28	-	0	-	0	-	-	-	-
29	ДПСН	0	-	1	-	0	-	-	-	-
30	СДП	27	-	2	-	4	-	-	-	-
31	ПЗНО	19	-	0	-	0	-	-	-	-
32	ППЦСМ	21	-	0	-	0	-	-	-	-
33	ПРегио-нов	0	-	0	-	4	-	-	-	-
34	ЭПЗ	19	-	1	1	0	-	-	-	-
35	ПФСМ	21	-	0	-	0	-	-	-	-
36	РПМ	0	-	1	-	1	-	-	-	-
37	ППНИВ	1	-	1	-	1	-	-	-	-
38	ОПДНС	0	-	0	-	0	-	-	-	-
39	ПОМ	0	-	0	-	0	-	-	-	-
40	ППДД	0	-	1	-	0	-	-	-	-
41	НСПМ	19	-	0	-	0	-	-	-	-
ИТОГО		684	289	243	207	294	318	0	1 716	49

Данные получены на основании мониторинга Proto-LEX и отчетов политических партий, представленных в ЦИК

3.2. Мониторинг промо-деятельности политических партий

По данным Promo-LEX, в 2018 году 14 политических партий провели 3491 промо-мероприятий и акций, таких как встречи с гражданами, социальные кампании, публичные демонстрации (митинги, шествия), уставные мероприятия (организационные заседания, конференции), социальные кампании, мероприятия «от двери к двери», национальные фестивали и т. д. Для сравнения, согласно данным мониторинга Promo-LEX, в 2017 году политические партии в Республике Молдова провели не менее 2510 промо-мероприятий и акций (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, по типу *ushahidi*, общедоступной для каждого заинтересованного гражданина⁴⁹.

Анализ деятельности по продвижению политических партий в 2018 году свидетельствует преимущественно о политической предвыборной специфике в преддверии парламентских выборов и новых местных выборов от 20 мая 2018 г. в муниципиях Бэлць и Кишинэу и коммуне Жора де Мижлок (район Орхей).



Фотография взята из Интернета, www.pavelfilip.md

Они в основном проводились в контексте избирательных мероприятий, национальных и международных праздников, церковных праздников и спортивных мероприятий. Если в 2017 году на повестке дня были политические кампании, в 2018 году продолжали выходить на первый план социальные кампании, которых было проведено не менее 280. Кроме того, превалировали культурные мероприятия, такие как концерты (88), религиозные праздники,

⁴⁹ Платформа Promo-LEX, <http://monitor.md/electoral/main>

число которых достигло по меньшей мере 87. Раздача подарков, материальной помощи, продуктов питания социально уязвимым лицам достигла максимального уровня – не менее 186 случаев.⁵⁰ 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 первом полугодии 2018 года американская компания «Cogent Strategies» LLS была консультантом ДПМ, на что чистые затраты ДПМ составили 2 170 483 леев за период контракта – первые 6 месяцев 2018 года⁵¹. Например, она предоставляла стратегические рекомендации по внешним делам, в том числе в отношении коммуникационных стратегий – цифровой связи и социальных сетей партии. Promo-LEX установила, что для расходов ДПМ на консалтинговую компанию, которые должны были быть отражены в отчете, представленном в ЦИК к 15 июля 2018 года, отсутствует специальная категория для отражения. К сожалению, в текущей форме финансового отчета нет строки бюджета, куда могли бы быть включены эти расходы. В связи с этим Promo-LEX неоднократно рекомендовала изменить ее, для расширения функциональности и предоставления больших возможностей определения фактической финансовой ситуации политических партий Молдовы. В то же время, Promo-LEX предполагает, что их можно отнести к близкой категории расходов, а именно к категории *расходы на прессу и рекламные материалы* – поэтому ассоциация включила их в эту категорию при проведении оценки на основе отчетов наблюдателей.



Фотография взята из Интернета, www.facebook.com/PDM.s.Botanica/

⁵⁰ Для сравнения, см. отчет Promo-LEX за 1-е полугодие 2017 г., <https://bit.ly/2xEodCg>

⁵¹ Демократическая Партия заплатила более 128 тысяч долларов американской компании «Cogent Strategies» LLS за услуги, полученные за первые шесть месяцев 2018 года. Сумма была указана компанией в отчете о деятельности, представленном в Министерство юстиции США, который попал в распоряжение канала TV8. <https://bit.ly/2lyOffH>

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

	Рождество 7 января / 25 декабря	Традиционные фестивали	1 июня	Храмовые праздники	1/8 марта	Традиционные праздники	Социальные кампании	Марши Протесты Флеш-мобы	День семьи	1 мая / 9 мая	Поездки за рубеж	Уставные мероприятия	Другие партийные мероприятия	Всего мероприятий
ДПМ	13	50	2	87	15	89	232	15	4	8	3	521	537	1576
ПСРМ	1	5	1	28	2	18	154	42	1	20	4	248	305	829
ЛП	1	1	-	-	-	-	4	2	-	-	-	15	33	54
ПКРМ	-	-	-	-	2	-	4	-	-	2	4	12	11	35
НП	-	1	2	-	-	-	4	-	-	6	-	38	10	61
ЕНПМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
ППШ	7	4	1	11	3	2	107	7	-	2	22	163	158	485
ЛДПМ	-	1	-	-	-	2	1	2	-	-	-	22	12	40
ЛРП	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
ПДС	-	-	-	-	-	-	1	5	-	-	6	13	13	32
НЛП	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1	4
ПППДП	1	-	-	-	-	-	3	13	-	-	-	17	15	49
ПНЕ	1	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	5	9	15
НПРМ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	5
Итого	24	62	6	126	22	111	312	89	5	38	39	1 081	1 104	X

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

Виды деятельности	Политическая партия													Итого
	ПСРМ	ДПМ	ПДС	НП	ЛП	ЕНПМ	ПППДП	ППШ	ПКРМ	ЛДПМ	ЛРП	НЛП	ПНЕ	
Встречи с гражданами	237	627	23	30	10	-	8	64	4	1	-	-	4	1008
Концерты/публичные мероприятия	18	152	-	1	-	-	-	97	1	1	-	-	1	270
«От двери к двери»	167	130	3	22	1	-	8	22	-	3	-	-	4	360
Участие в акциях протеста и маршах в поддержку/против	42	15	5	-	2	-	13	7	1	2	-	-	3	90
Дебаты	5	21	1	-	-	-	1	2	-	1	-	-	-	31
Спортивные соревнования	15	66	-	2	2	-	1	4	2	-	-	-	-	92
Благоустройство	13	61	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	77
Праздничные столы	6	30	-	-	-	-	-	17	-	-	-	-	-	53
Автопробег	4	2	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	9
Пресс-конференции	36	25	-	2	3	-	3	10	-	4	1	-	1	85
Подарки/продовольственные пакеты	136	167	-	4	-	-	5	62	2	-	-	-	-	376
Социальные магазины	-	-	-	-	-	-	-	52	-	-	-	-	-	52
Открытие памятников/офисов партий	18	67	-	-	1	-	-	18	2	-	-	-	-	106
Возложения цветов	-	29	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	31
Прочее	132	151	-	-	32	2	9	129	28	26	1	4	2	516
Итого	829	1576	32	61	53	2	49	485	42	40	2	4	15	X

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

Помимо этих мероприятий был проведен ряд акций, посредством которых политические партии транслировали свои идеи гражданам путем дискуссий либо через информационные кампании с помощью печатных и рекламных материалов, и наружных рекламных панно, онлайн-рекламы или поздравлений в праздничные дни, где они предлагали подарки или пожертвования в виде материальных благ или денег. Все эти мероприятия не могли проводиться без определенных затрат.

Что касается 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 (обществами с ограниченной ответственностью), связанными с партиями. В 2018 году были идентифицированы два фонда такого типа и одно SRL. Посредством следующих субъектов, связанных с ДПМ, ПСРМ и ППШ продвигают свой имидж и занимаются политической рекламой: Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS», благотворительный фонд «От души» и SRL Социальные магазины / Ассоциация «За Оргеев». Следует отметить, что при регистрации вышеуказанного SRL в Государственной регистрационной палате (ГРП) в качестве его учредителя была указана Ассоциация «За Оргеев», а до 18 августа 2017 года общество возглавляла предпринимательница Илона Шор. По оценкам, расходы на их деятельность составили не менее **10 327 900 леев**. Ни одна из партий, аффилированных с тремя вышеуказанными субъектами, не несет расходы, связанные с деятельностью по продвижению посредством благотворительных мероприятий, перечисленных в таблице 11. (См. таблицу № 11).⁵²

⁵² Чтобы сравнить результаты с предыдущими годами и просмотреть благотворительные мероприятия соответствующих фондов, о которых сообщали наблюдатели Promo-LEX в 1-м полугодии 2017 г., см. страницу 34 <https://bit.ly/2xEodCg>



Фотография взята из Интернета, www.partidulsor.md

Повторим, что согласно законодательству, фонд является неполитической некоммерческой организацией, не оказывающей политическую/предвыборную помощь ни одному политическому конкуренту или субъекту. Между тем, используя инструмент создания имиджа, фонды и коммерческие структуры в названии которых содержится фамилия политиков или которые ассоциируются с определенными политиками (политическими партиями), посредством своей деятельности косвенно участвуют в мероприятиях по политическому продвижению не неся никаких затрат, что предполагает непрозрачное финансирование политических партий.

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
SRL Социальные магазины/Ассоциация «За Оргеев»	г. Кэлэрашь	02–06.2018 г.	н. д.	2 грузовика ежедневно проезжают по селам района Кэлэрашь с передвижным социальным магазином и продают продовольственные товары
SRL Социальные магазины/Ассоциация «За Оргеев»	мун. Кишинэу Буюкань, Каля Ешилор 11/5	05.04.2018 г.	н. д.	Партия «Шор» открыла социальный магазин в секторе Буюкань

	Населенный пункт	Дата пожертвования	Пожертвованная сумма/количество	Получатели пожертвования
SRL Социальные магазины/Ассоциация «За Оргеев»	г. Яловень	02.06.2018 г.	н. д.	Работа социального магазина «Merisor» в Яловень
SRL Социальные магазины/Ассоциация «За Оргеев»	г. Сынджерей	30.06.2018 г.	н. д.	На рынке «Rio» города Сынджерей работает социальный магазин, где отовариваются пожилые люди
SRL Социальные магазины/Ассоциация «За Оргеев»	г. Фэлешть	30.06.2018 г.	н. д.	У домов № 143–147 по ул. Штефан чел Маре начал работу передвижной социальный магазин
SRL Социальные магазины/Ассоциация «За Оргеев»	г. Рышкань	04.05.2018 г.	н. д.	Открытие социального магазина «Merisor» в г. Рышкань
Фонд «От души»	район Окница, с. Каларашовка	27.02.2018 г.	Около 400 000 леев	Открытие больницы, отремонтированной Благотворительным фондом «От души». Общение членов ПСРМ Окница с гражданами. Пожертвование в виде компьютера и принтера от Игоря Додона.
Фонд «От души»	г. Сорока	02.04.2018 г.	Около 50 000 леев	Партия социалистов Республики Молдова (ПСРМ) по случаю Пасхи раздала по меньшей мере 300 подарков ⁵³ от имени Фонда «От души».
Фонд «От души»	р. 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 г.	Около 150 000 леев	Предоставление жителям района Анений Ной не менее 1000 подарков по случаю пасхальных праздников от Фонда «От души». Присутствовал президент ТО ПСРМ Анений Ной Ион Викал.

⁵³ Приблизительная стоимость одного подарка «Пасхальный пакет» составляет не менее 150 леев.

	Населенный пункт	Дата пожертвования	Пожертвованная сумма/количество	Получатели пожертвования
Фонд «От души»	Вся страна	20.08.2018 г.	Около 2 500 000 леев	Предоставление 25 000 ранцев 25 000 учащимся начальных классов, по запросу. ⁵⁴
Фонд «От души»	г. Кишинэу	26.12.2018 г.	Около 10 000 леев	В канун Рождества было организовано празднование для 100 детей по случаю зимних праздников. В этом мероприятии, посвященном детям, приняли участие муниципальные советники Динарь Кожокару, Александр Одинцов и депутат Адриан Лебединский
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	села Скорень, Сака р. Стрэшень	20.04.2018 г.	Около 2 000 леев	Кампания «Уважение к старшим»
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	города Стрэшень, Ниспорень, Яловень, Хынчешть, Криулень, Сынджерей	18.04–13.06.2018 г.	Около 500 000 леев	По меньшей мере 50 матерей и их новорожденных детей получили подарки в рамках кампании «Новая жизнь»
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	мун. Кишинэу	21.04.2018 г.	Около 30 000 леев	Семинар для 200 молодых матерей
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	с. Глинжень, р-н Шолдэнешть	27.04.2018 г.	50 000 леев	Пожертвование на ремонт колодца в селе
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	г. Ниспорень	24.05.2018 г.	10 000 леев	Материальные пожертвования, подарки для учеников и учителей лицея им. Богдана Казаку
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	с. Бурсук, р-н Ниспорень	01.06.2018 г.	Около 90 000 леев	Открытие парка развлечений. Материальные пожертвования для детей города Ниспорень
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	мун. Кишинэу	22.06.2018 г.	Около 500 000 леев	200 стипендий для учеников по 500 леев в месяц

⁵⁴ Отметим, что в результате соответствующих проверок выяснилось, что адрес получения ранцев и соответствующий телефон, по которому можно было запросить конкретное количество ранцев соответствовали ТО ПСРМ Бэлць.

	Населенный пункт	Дата пожертвования	Пожертвованная сумма/количество	Получатели пожертвования
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	мун. Кишинэу	13.06.2018	Около 200 000 леев	Денежные премии по 20 000 леев x 10 чел.
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	г. Ниспорень	16.06.2018 г.	Около 480 000 леев	Ремонт районной больницы в Ниспорень
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	р. Кантемир, р. Криулень, р. Штефан Водэ, р. Кахул, р. Фэлешть, р. Хынчешть, м. Бэлць, Сорока, Унгень	04.07.2018–27.11.2018 гг.	Около 1 000 000 леев	По меньшей мере 100 матерей и их новорожденных детей получили подарки в рамках кампании «Новая жизнь»
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	р-н Ниспорень	10.10.2018 г.	Около 600 000 леев	Обустроено 12 детских площадок
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	Г. Кишинэу	23.11.2018 г.	Около 505 900 леев	Спектакль для людей с особыми потребностями. Концерт.
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	Все населенные пункты района Ниспорень	17.09.2018–08.12.2018 гг.	Около 3 000 000 леев	«Офтальмологический караван» – бесплатные офтальмологические консультации и бесплатные очки для пожилых людей, 6000 чел.
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	Мун. Кишинэу	16.11.2018 г.	Около 200 000 леев	Обустройство спортивного зала в ТУМ
Фонд Влада Плахотнюка «EDELWEISS»	С. Борогань, р. Леова	02.11.2018 г.	Около 50 000 леев	Обустройство детской площадки



Фотография взята из Интернета, www.facebook.com/constantin.tutu.73

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

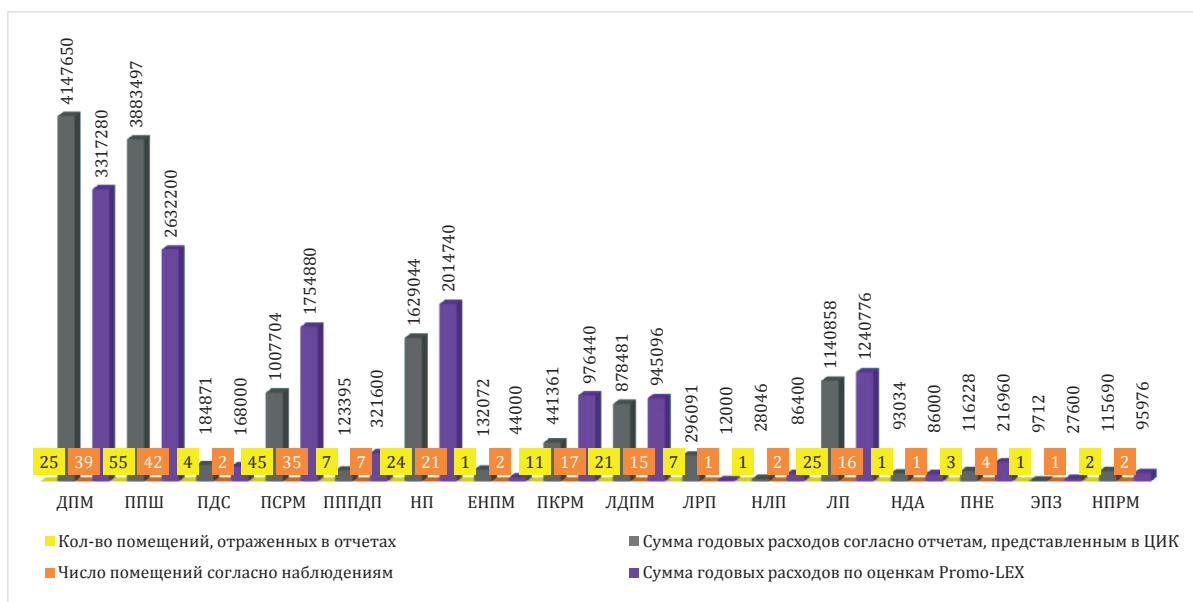
По данным Promo-LEX 15 партий отразили расходы на содержание и/или аренду помещений в своих годовых отчетах, однако не все расходы соответствуют оценкам Ассоциации. По 207 помещениям 15 партий, выявленным наблюдателями Promo-LEX, был подсчитан

минимальный объем в размере 15 404 572 леев, при этом в ЦИК охваченные мониторингом партии сообщили о сумме в 14 112 044 леев. Расчетная база, применяемая Promo-LEX для подсчета затрат на аренду, заключается в умножении площади офиса партии, подсчитанной наблюдателями Promo-LEX, на стоимость 1 м2 площади на уровне района (см. приложение № 1). В основе расчетов затрат на аренду помещений лежит умножение минимального месячного тарифа на электроэнергию на один офис – 150 леев, на воду – 100 леев, газ – 50 леев, на период деятельности – 12 месяцев.

При сопоставлении подсчитанных данных с данными, сообщенным каждой партией, мы установили, что как минимум 9 политических формирований отразили меньше, чем было подсчитано Promo-LEX, при этом общая незадекларированная сумма достигает не менее 2 209 663 леев.

Таким образом, между данными, сообщенными в ЦИК, и данными по оценкам Promo-LEX имеются следующие расхождения: ПСРМ – по оценкам, не отражено как минимум 747 176 леев, при том, что в отчетах сообщается о 45 помещениях, а наблюдателями выявлено 35 помещений; ПКРМ – не менее 535 079 леев, при том, что партия сообщила об 11 арендуемых помещениях, а наблюдатели выявили 17 помещений; НЛП – не менее 58 354, при том, что партия сообщила об одном помещении, а наблюдатели установили наличие 2 помещений; ПППДП – не менее 198 205 леев, при этом число сообщенных и выявленных помещений совпало; НП – 385 696 леев, при том, что партия сообщила о 24 помещениях, а наблюдатели – о 21 помещении; ЛДПМ – 66 615 леев – в ЦИК было сообщено о 21 помещении, а ассоциация Promo-LEX выявила 15, ЛП – 99 918 леев – 25 сообщенных помещений и 16 выявленных, ПНЕ – 100 732 леев – с 3 сообщенным и 4 выявленными помещениями, ЭПЗ – 17 888 – при одинаковом числе сообщенных и выявленных помещений. (См. график № 13).

График 8. Расходы на аренду и/или содержание помещений, леев



Данные получены на основании мониторинга Promo-LEX, проведенного в 2018 г.

b) Расходы на связь

Согласно информации, полученной от собеседников⁵⁵, подвергнутые мониторингу партии в основном включают расходы на связь в договоры аренды помещений, поэтому и Promo-LEX включила их в эту главу, тем более, что расходы на мобильную связь оценить невозможно. Расчеты были проведены согласно методологии Promo-LEX по оценке расходов партий: расходы на связь состоят из услуг фиксированной телефонной связи и интернет-услуг. Для расчета этих расходов количество помещений каждой политической партии (по сообщениям наблюдателей Promo-LEX) было умножено на минимальные ставки этих услуг (фиксированная телефонная связь – минимальный тариф в 12 леев, интернет на один офис – тариф 200 леев), а затем на период деятельности – 12 месяцев. По данным ЦИК, расходы такого рода в своих отчетах указали 20 партий. По данным мониторинга Promo-LEX, в указанный период партии использовали услуги связи, соответствующие помещениям (фиксированная телефонная связь и интернет). (См. график 13)

c) Расходы на оплату труда

Ассоциация Promo-LEX взяла за основу расчетов гарантированный минимальный размер заработной платы в реальном секторе за 2018 год (2 610 леев в месяц)⁵⁶ умноженный на количество работников, установленных наблюдателями Promo-LEX, и на срок мониторинга – 12 месяцев.

По данным наблюдателей Promo-LEX, не менее 17 партий приняли на работу как минимум 289 человек в свои центральные и территориальные представительства. Promo-LEX подсчитала общий минимальный объем расходов на оплату их труда – как минимум 9 959 760 леев на 289 человек, при этом общая сумма, заявленная в ЦИК 16 партиями для 281 человека, составляет 12 697 090 леев. Итого, общий размер расходов, не отраженных партиями, по оценкам достигает 2 289 014 леев. Расхождения между численностью штатных работников обусловлены тем, что наблюдатели Promo-LEX установили и сообщили другие цифры.

Расхождения отмечаются у ПСРМ – не менее 770 868 леев, при этом они отразили в отчетах 34 штатных работника, а наблюдатели установили 36 штатных работников; у ДПМ – не менее 842 096 леев, при этом они указали в отчетах 25 штатных работников, а наблюдатели установили 54 человека, у НП – не менее 59 758 леев, при этом они отразили в отчетах 2 работников, а наблюдатели установили 6, у ППШ – 1 472 909 леев, при этом они указали в отчетах 86 штатных работников, а наблюдатели – 86 человек; ПППДП – 156 600 леев, при этом они не отразили в отчете ни одного штатного работника, а наблюдатели указали 5 человек; ПНЕ – 62 640 леев при том, что они не отразили в отчете ни одного штатного работника, а наблюдатели указали 2 человек. (см. график № 13).

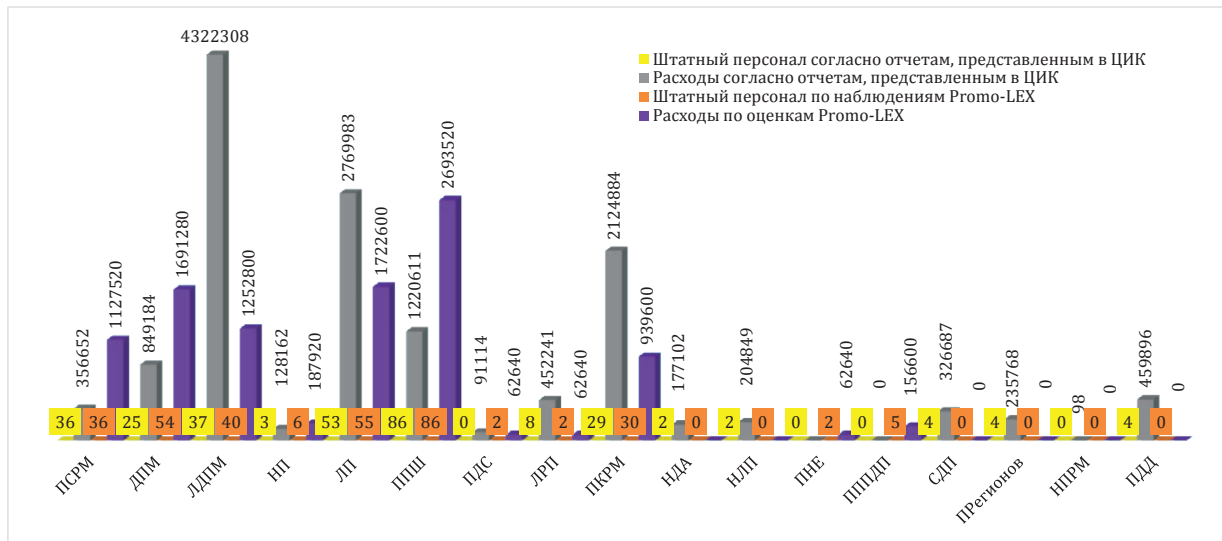
Promo-LEX еще раз отмечает наличие ситуаций, когда партии, по их информации, выплачивали своим сотрудникам зарплаты ниже уровня минимальной гарантированной заработной платы в 2018 году – то есть менее 2 610 леев. Поэтому мы призываем компетентные

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Начиная с 1 мая 2018 г., гарантированный минимальный размер заработной платы в реальном секторе (на хозрасчетных предприятиях, организациях, учреждениях, независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, в дальнейшем – предприятия) устанавливается в размере 15,44 лея в час, или 2610 леев в месяц, исчисленный для средней продолжительности рабочего времени 169 часов в месяц. <http://lex.justice.md/md/333943/>

органы, в этом случае – Государственную инспекцию труда, провести проверку партий, которые официально платили работникам менее 2 610 леев. Это ППШ и ПСРМ.

График 9. Расходы на персонал, леев



Данные получены на основании мониторинга Promo-LEX, проведенного в 2018 г.

f) Расходы на поездки по стране и за рубеж



Фотография взята с официального веб-сайта ПСРМ, www.socialistii.md

1) Поездки за рубеж

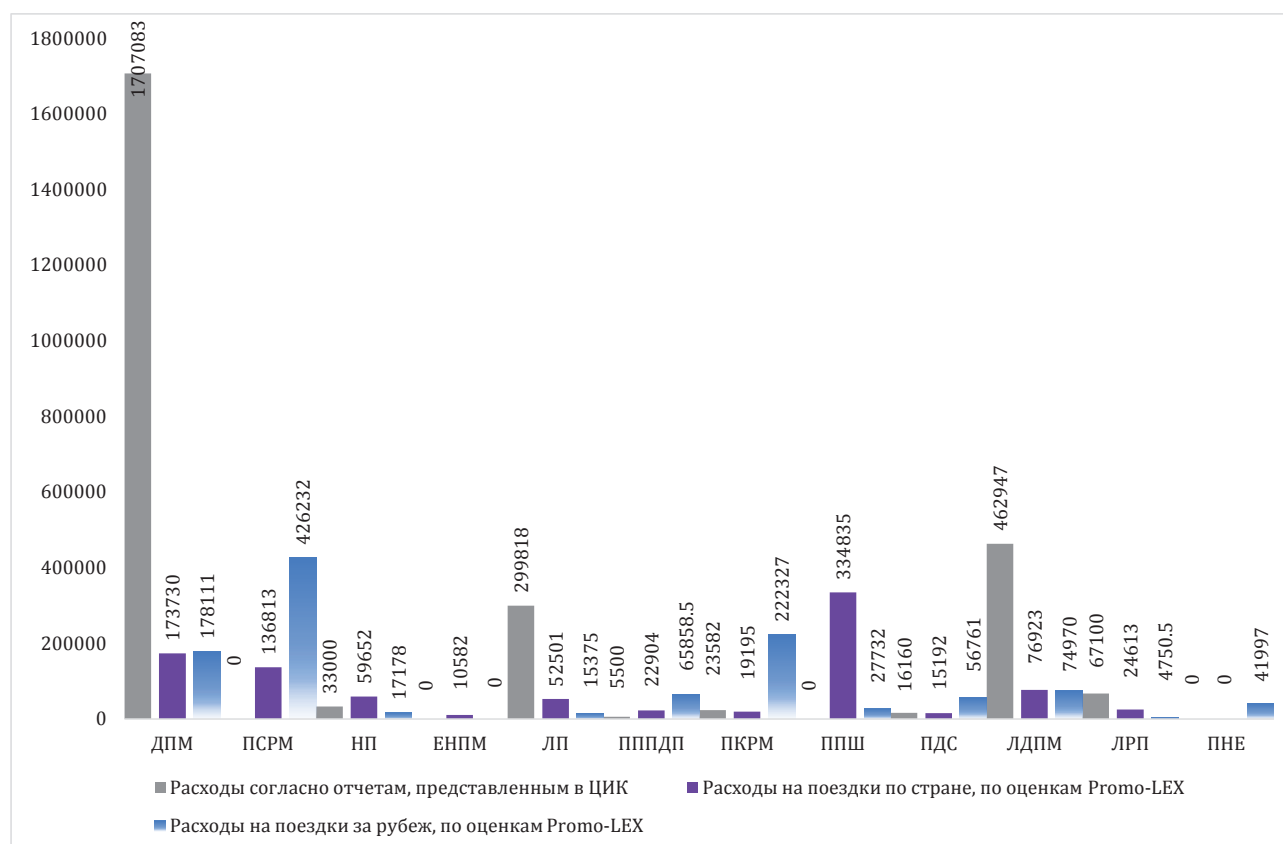
Для оценки стоимости поездок за пределы страны были взяты стоимость авиабилетов и минимальная протокольная стоимость проживания на одного командировочного. Поездки в каждом случае были разными, у ПСРМ и ПКРМ больше всего командировок было в Российскую Федерацию и Китай, у ДПМ – в США, Израиль и Румынию, у ПДС – в США, Италию, Украину, Бельгию, Литву и Латвию, у ППШ – в Бельгию и Италию.⁵⁷

2) Поездки по стране

Расчетная формула, использованная для подсчета расходов на поездки по стране, представляет собой средний расход топлива (10 л/100 км (автомобиль), 11 л/100 км (микроавтобус), 35 л/100 км (автобус)), умноженный на пройденное расстояние и цену топлива – 18 леев. Ассоциация Promo-LEX подсчитала расходы на поездки по стране на основе пройденных расстояний, сообщенных наблюдателями.

По данным наблюдателей Promo-LEX, не менее 12 политических партий понесли расходы на поездки по стране и за границу с целью организации различных рекламных или уставных мероприятий, включая указанные выше. В итоге, по оценкам Promo-LEX, как минимум 8 политических партий не сообщили о сумме в 1 379 016 леев, потраченных на соответствующие поездки (ПКРМ – 217 940 леев, ППШ – 362 567 леев, ЕНПМ – 10 582 леев, ПСРМ – 563 045 леев, НП – 43 830 леев, ПППДП – 83 262 леев, ПНЕ – 41 997 леев, ПДС – 55 793 леев).

График 10. Расходы на поездки, леев



Данные получены на основании мониторинга Promo-LEX, проведенного в 2018 г.

⁵⁷ См. таблицу 12 из Отчета по мониторингу за 1-е полугодие, 2018 г.

Напомним, что *Proto-LEX*, как и ранее, квалифицирует оплачиваемые организаторами 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, в случае командировок, оплачиваемых за счет лица, не являющегося партией, последняя должна вносить расходы, связанные с командировками, в Регистр пожертвований в виде собственности, имущества, услуг, предоставляемых бесплатно или на более выгодных, чем коммерческая стоимость, условиях, оплаты товаров или услуг, использованных партией,⁵⁸ в раздел «товары или услуги, используемые партией».

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

3.3.2. Оценка расходов на мероприятия и продвижение политических партий, установленных наблюдателями *Proto-LEX* и не отраженных в годовых отчетах партий

а) Расходы на публичные мероприятия

Расходы на эту бюджетную строку 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, а также в местных и региональных СМИ, печатных, рекламных материалов, наружных и передвижных панно, транспортных расходов и т. д.

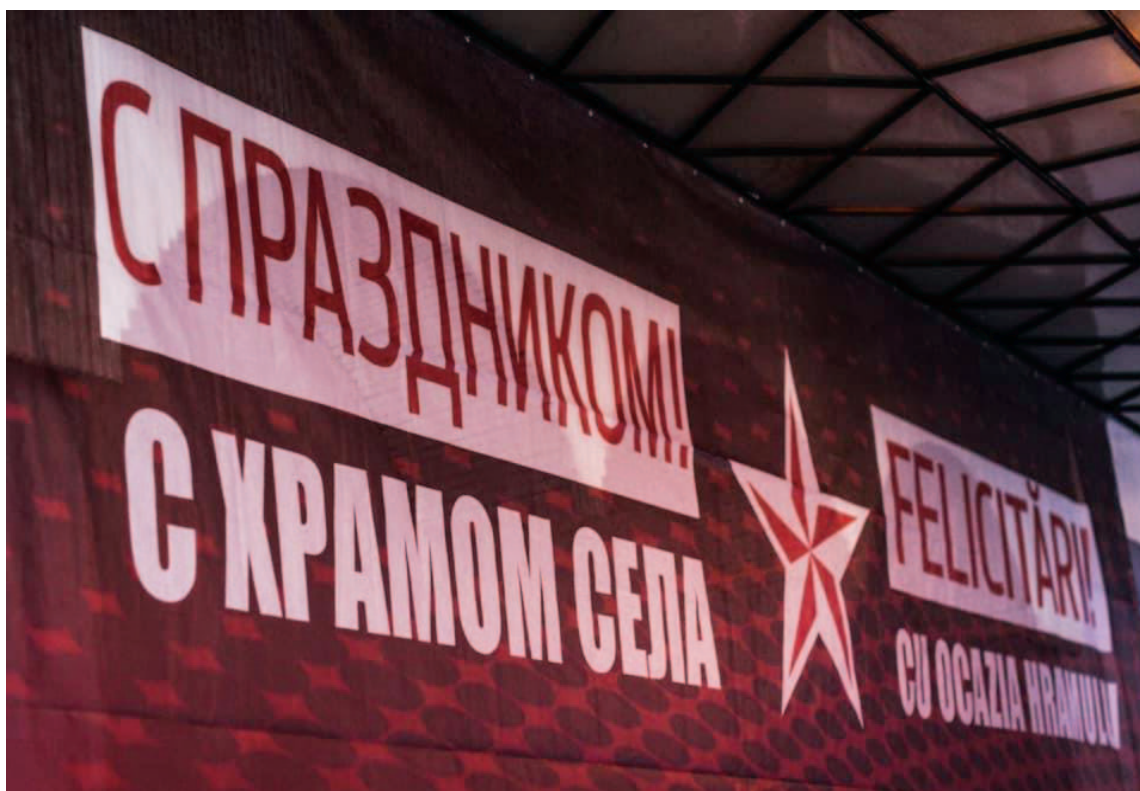
По данным наблюдателей *Proto-LEX*, как минимум 5 политических партий понесли расходы на организацию **274 концертов** по случаю храмовых праздников городов и сел или в ходе тех или иных социальных кампаний, развлекательных мероприятий, включая показ фильма и т. д. Помимо 274 концертов, примерная стоимость которых составила **8 845 270 леев**, партии проводили различные социальные кампании, в рамках которых предоставляли материальную и финансовую помощь, подарки на сумму еще в **7 370 210 леев**. Повторим, что эти расходы также следует отражать в финансовых отчетах, подаваемых в ЦИК.

По подсчетам, 5 политических партий (ППШ, ДПМ, НП, ПСРМ, ПППДП) по которым были собраны данные, не отразили расходы на сумму в общей сложности не менее **9 935 568 леев**. (См. график № 16).

ДПМ организовала не менее 152 концертов. Для ДПМ выступали как минимум 30 местных музыкальных и танцевальных коллективов и артистов: Фуего (2), группа «Tharmis» (2), танцевальный коллектив «Iuventă» (3), фольклорные ансамбли «Valenasele» (2) из села Вэлень и «Roata Norocului» (2) из села Андрушул де Сус, Адриана Окишану (6), ансамбль «Izvoras»,

⁵⁸ Приложение № 6 к Положению о финансировании деятельности политических партий, утвержденному Постановлением ЦИК № 4401 от 23.12.2015 г.

Ленуца Георгицэ (7), группа «Potcoava», Мария Сарабаш, танцевальные ансамбли «Cociulenii» из села Токиле-Рэдукань и села Ковурлуй, Дойница Герман, Игорь Русу (5), Анатолие Мырзенко (5), артисты Дома культуры Цаул, р. Дондушень, оркестр «Alboteanca» (2), танцевальный ансамбль «Spicisor» (хореограф – Владимир Бю) от Дворца культуры Цаул (3), Виталие Дани (2), группа «Duet», актеры Комратского театра, Габриел Небуну, Ади, Мариана Сура (3), группа «DoReDos», Анишоара Пуйкэ (6), Василе Маковей, Николае Чеботарь, группы «Bucuria», «Smaranditele», Татьяна Тимуш и Василе Маковей, районные ансамбли К. Бацура, «Busuioc», «Izvoras», Николае Ботгрос (2), группа «Milenium» (2), военные оркестры, окрестр «Plai Moldovenesc», братья Адваховы, Амелия и Валентин Узун (4), Ирина Римеш, группа «Blue», Делия (2), Томас Андерс; клоуны – 4, люди в масках – 6 человек, ведущая и исполнитель Дойница Герман, Игорь Кучук (10), Наталия Гордиенко (2), Ян Райбург, «Zdob si Zdup», группа «Acord» (2), Корина Цепеш (6) и Кости Бурлаку (6), ансамбль музыки и танца «Fluieras», Владимир Бешлягэ, Еуджениу Дога, Николае Ботгрос, Ион Паладе, Ольга Чолаку, «Alex Calancea Band» и группа «Lupii», ансамбль «Cimbrisor», Гэлешть; «Calutii», Скорень; «Stramosii», Миклеушень; DJ Флави и Ева; Зинаида Жуля, лэутары и солисты оркестра народной музыки «Mugurel» (2), руководитель и дирижер, заслуженный народный артист, композитор Петру Даскэл; солисты оркестра: Мария Сарабаш, Константин Ротару, Наталия Мунтяну, Николае Робу (труба), Кэтэлин Даскэл (най), Марчел Даскэл (скрипка), «Brio Sonores» (7), Нелли Чобану (2), Вали Боян, DJ Верджилиу Лупеску, «Ricci e Poveri», Маргарета Ивануш, Павел Стратан, Guz, El Radu, Капюшон, Leenah, Габриела Лиуля, Николае Ботгрос и «Lautarii», фольклорная группа «Vatra Dorului», оркестр «FOLCLOR» и дирижер Петре Нямцу, DJ Michael OST, фольклорные ансамбли «Stramosii» из Миклеушень и «Cimbrisor», Гэлешть, Адриан Урсу, Сестры Осояну, танцоры из Румынии, Ион Палади, Каролина Горун, Виктория Лунгу (2), Николае и Исидор Глиб, местный фольклорный ансамбль «Padureanca», местный фольклорный ансамбль «Izvoras». На всех концертах работали ведущие. Расходы оцениваются как минимум в 5 109 779 леев.



Фотография взята из Интернета, www.facebook.com/socialistii.moldova/

ППШ организовала не менее 97 концертов с участием не менее 35 аниматоров и как минимум 20 местных художественных коллективов. Для ППШ выступали: Ион и Марчела Опря (2), Дойница Герман (2), Георге Цопа (2), группа из 3 музыкантов, Ионел Истрати (4) и Мариана Колца, Игорь Кучук (4) и ансамбль цыганского танца (2), Аура (2), Виталие Дани, Адриан Урсу, LARA, «Doredos», Джета Бурлаку, «Brio sonores», группа «Holograf» с Даном Битманом, Ирина Римеш, Антония, театральная труппа со спектаклем «Testamentul», 4 артиста из ансамбля «Asorti», танцевальный ансамбль из города Комрат «DIUZ AVA» и 3 аниматора, Анастасия Лазарюк (3), Ян Райбург (3), Верка Сердючка (2), Мариана Михэилэ (2), Надежда Чепрага, Группа «Noroc», «Fly Project», Репе, группа «Tharmis», «Sun Stroke Project», «Brio Sonores», группа «Lume», группа «Asorti», Натан (2), Ади, 4 коллектива классической музыки. Расходы оцениваются как минимум в 2 667 243 леев, из которых гонорары артистов составляют не менее 2 363 231 леев, а сценические расходы – не менее 304 012 леев.

ПСРМ организовала не менее 18 концертов и развлекательных представлений по случаю храмовых праздников в населенных пунктах, с привлечением не менее 8 аниматоров. Для ПСРМ выступали: Елена Тер, Валентин Орманжи, Петр Петкович, Анна Драгу, группа «Tozu», Александр Лозанчук, Денис Майданов, Ольга Чолаку, Ян Райбург, Михаил Будурин, ансамбль «Enigma Romilor», 8 местных художественных ансамблей. Расходы оцениваются как минимум в 607 086 леев.

НП организовала показ фильма и 4 концерта. Для НП выступали: Мариана Шура, Анжела Кабарь, El Radu, Флорин Русу, Габриела Чуле, Капюшон и ансамбль «Nemuritorii», 2 местных танцевальных и художественных коллектива. Расходы оцениваются как минимум в 70 826 леев.

ЛП организовала не менее 2 концертов. Для ЛП выступали артисты Тудор Унгуряну (2), Этно-фольклорный ансамбль из Штефан Водэ, Мария Стоянов, Кости Бурлаку и Корина Цепеш, Мария Илиуц, сестры Осояну, Даниела Плешка, Валериу Рышницэ, Сильвия Загоряну, Ияна Цуркану, Вета Гимпу, Кости Бурлаку, Корина Цепеш. Расходы оцениваются как минимум в 101 181 леев. При этом ЛП сообщила о сумме, превышающей расчеты Ассоциации – 191 995 леев.

График 11. Расходы на публичные мероприятия, леев



Данные получены на основании мониторинга Proto-LEX, проведенного в 2018 г.

с) Расходы на прессу и рекламные материалы

Для подсчета расходов на рекламные и печатные материалы в качестве расчетной базы каждый вид рекламного материала, отмеченного наблюдателями Promo-LEX, был умножен на установленные минимальные цены на рынке. Согласно проверкам, минимальная оценочная стоимость одного постера формата А3, глянцевая бумага, составляет 2,5 лея за тираж в 5 000 экз.; 1 экз. календаря формата А3, цветная глянцевая бумага – 2,5 лея; одного постера А4, матовая бумага – 0,5 лея за тираж 15 000 экз., 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 см² – 2 лея; 1 флаера для раздачи, тир. 200 000 экз., глянцевая бумага – 2,5 лея; 1 экз. буклета 15 × 20 см² при тир. 300 000 экз. – 0,5 лея; 1 экз. буклета 10 × 12 см² 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 см² – 3 лея.

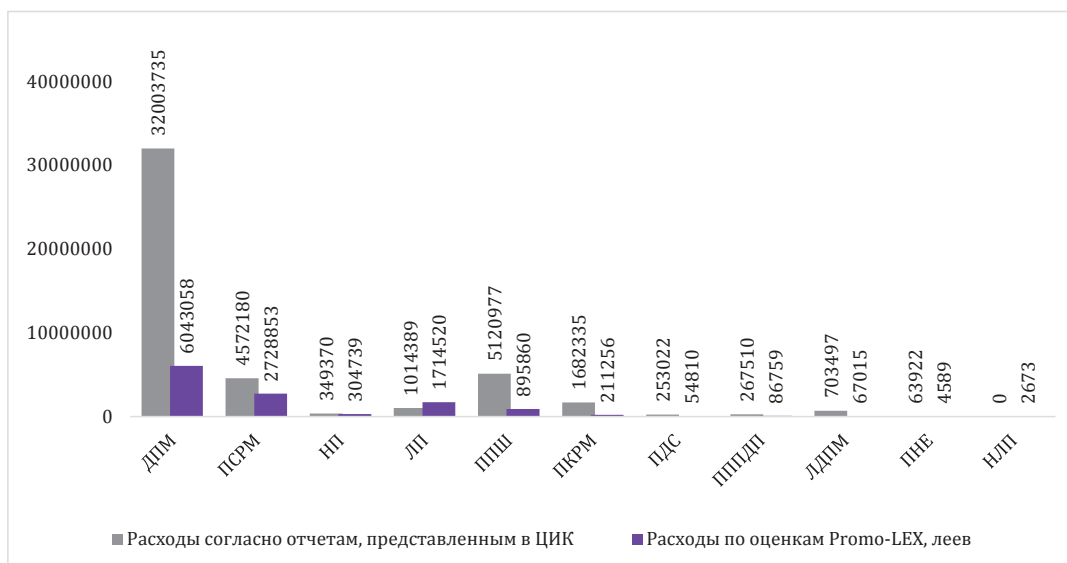
По данным наблюдателей Promo-LEX, не менее 11 политических партий понесли расходы на прессу и рекламные материалы. В 2 из 10 случаях Promo-LEX установила и подсчитала большую сумму расходов, чем отражено партиями в отчетах, а в других 8 случаях сумма по оценкам была меньше из-за невозможности распределить данные по подкатегориям публикаций (печатная пресса, онлайн-СМИ, телевизионная реклама, реклама на радио, наружная реклама). В то же время, Ассоциация вновь обращает внимание на настоятельную необходимость срочного изменения Отчета о финансовом менеджменте политических партий (приложения № 8 к Положению ЦИК) расширения III раздела указанного отчета.

В завершение, 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, наружные и передвижные панно/рекламу**. Мы выявили в данной ситуации брешь, которая позволяет партиям маскировать назначения платежей по своему усмотрению. Отметим, что форма отчета, используемого в избирательный период, более подробная по сравнению с этой, а бюджетные строки относятся строго к 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 за первые шесть месяцев 2018 года, в размере более 128 тысяч долларов, что соответствует 2 170 483 леев. (См. график 17).

*Таким образом, Promo-LEX рекомендует ввести подкатегории расходов: **телевизионная реклама, реклама на радио, реклама в интернете, реклама в печатной прессе, наружная и мобильная реклама**, в основные расходы, аналогично финансовому отчету, который конкуренты на выборах предоставляют в ЦИК во время избирательных кампаний.*

Вместе с тем, Promo-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.

График 12. Расходы на прессу и рекламные материалы, леев

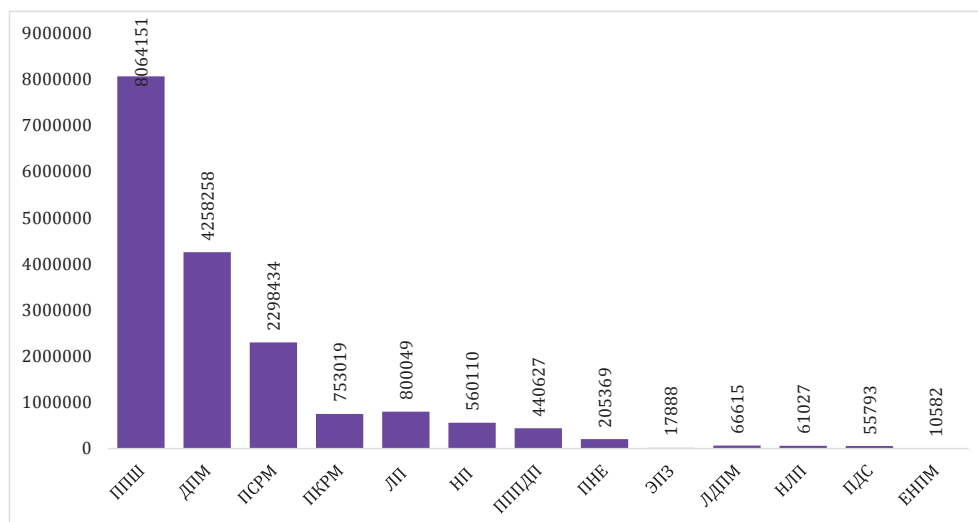


Данные получены на основании мониторинга Promo-LEX, проведенного в 2018 г.

В итоге, констатируем отсутствие отражения в отчетах 13 политическими партиями расходов на общую сумму в 17 591 922 леев. Полученные данные говорят о том, что категория расходов на публичные мероприятия является наиболее непрозрачной: по оценке, партии не отчитались о расходах на сумму как минимум 9 935 568 леев. В то же время, если говорить об общей оцененной сумме расходов, не отраженных в отчетности, Promo-LEX повторяет, что и это не полная сумма, потому что категория расходов **«на прессу и рекламные материалы»** не позволяет выделить еще 3 типа расходов, понесенных партиями в целях политического продвижения, и составляющих внушительные суммы. Речь идет о «расходах на телевизионную рекламу», «расходах на наружные панно», «расходах на электронную рекламу», «расходах на промоутерскую рекламу», расходах на рекламу в «печатной прессе» Аналогично, отсутствие категории расходов **«политические консультации»** 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 **«поездки по стране и за рубежом»** 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 по категориям **«пресса и рекламные материалы»** и **«поездки по стране и за рубежом»** и тот факт, что нынешняя форма финансового отчета способствует сокрытию определенных видов расходов политических партий Республики Молдова (см. график № 18).

График 13. Итого расходов, не отраженных в отчетах, выявленных Promo-LEX, леев



Данные получены на основании мониторинга Promo-LEX, проведенного в 2018 г.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Парламенту Республики Молдова:

- Внести поправки в ЗПП 294/2017 путем исключения положений, которые запрещают финансирование избирательных кампаний и политических партий гражданами Республики Молдова, временно находящимися за рубежом;
- Освободить командировки за рубеж от запрета финансирования политических партий или предоставления им бесплатных услуг или материальной поддержки в любой форме, прямой и/или косвенной, другими государствами и международными организациями в случае, когда представители политических партий приглашаются для участия во встречах, проводимых за границей, и организаторы оплачивают командировочные расходы⁵⁹;
- Регулировать политическую рекламу 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;
- Внести изменения в Закон 294/2017, путем уменьшения предельных размеров пожертвований от физических и юридических лиц для политических партий, соответственно среднему уровню жизни, т. е. до 12 средних зарплат по экономике;
- Изменить наказания, предусмотренные статьями 48, 481 Кодекса о правонарушениях, путем увеличения размеров штрафов за совершение правонарушений, связанных с финансированием политических партий и избирательных кампаний;
- Изменить часть 3 ст. 26 Закона 294/2017 о политических партиях, путем внесения в предложение «полученные от членских взносов и пожертвований» словосочетания «и ассигнований из государственного бюджета».

Центральной Избирательной комиссии:

- Обеспечить единообразие форм *Отчетов о финансовом менеджменте партий* и *Отчетов о финансировании избирательных кампаний*. Изменить форму отчета о финансовом менеджменте партий хотя бы 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;
 - добавление подкатегорий расходов к основным категориям годового финансового отчета, аналогично финансовому отчету, который конкуренты на выборах представляют во время избирательных кампаний. К примеру: «Расходы на оплату труда волонтеров/агитаторов», подкатегории, характерные для рекламы: ТВ, радио, электронные средства информации, печатная пресса, наружные и передвижные панно/реклама и т. д.;

⁵⁹ Принимая пожертвования, представители политических партий берут на себя ответственность за добросовестность финансирующих организаций, и за то, что источники их финансирования являются законными и прозрачными.

- включение в структуру финансового отчета новой категории расходов – «расходы на консультации»;
- Квалифицировать Приложения как неотъемлемую часть *Отчетов о финансовом менеджменте политических партий* и обеспечить их доступ для общественности.
- Публиковать и обеспечивать реальную прозрачность пожертвований в том, что касается суммы пожертвования, личности жертвователя (фамилия/полное имя, наименование и организационная форма), местожительства/местонахождения и рода занятий/места работы или вида деятельности.
- Прояснить требования к проведению внутреннего аудита (тип аудита, правила, требуемые количественные и качественные показатели), включив положения о них в Положение ЦИК о финансировании политических партий или составив инструкцию для политических партий по проведению внутреннего аудита.
- Внести в Положение ЦИК о финансировании политических партий положения о полномочиях Счетной палаты по проверке отчетов о внутреннем аудите политических партий и создать механизм проверки.

Политическим партиям:

- Обеспечить прозрачность в получении доходов и использовании финансовых средств, которые тратятся в период между выборами, путем сообщения фактических расходов;
- Соблюдать правовые положения относительно сбора взносов и пожертвований, не допуская ложной информации в документах, либо путем использования контрольно-кассовых аппаратов, либо путем выдачи квитанций об оплате;
- Соблюдать правовые положения в отношении: размещения на интернет-сайте партии специального банковского счета, полугодовых и годовых отчетов, информации о размере взносов и способе оплаты;
- Включить в годовые отчеты о финансовом менеджменте работу волонтеров;
- Политическим партиям, которые получают ассигнования из государственного бюджета, создать официальные страницы (интернет) и публиковать финансовые отчеты о ежемесячных затратах, покрытых из государственных средств, размещать отчеты о внутреннем аудите, одновременно представляя информацию об этом Центральной избирательной комиссии;

Счетной палате:

- Создать механизм проверки отчетов об аудите Счетной палатой;

Государственной инспекции труда:

- Расследовать, в соответствии с положениями законодательства о правонарушениях или уголовного законодательства, случаи, отмеченные в данном отчете. В частности, симуляцию процедуры сбора пожертвований и взносов политическими партиями.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

МПУ – Местное публичное управление

ст. – статья

СП – Счетная палата

ЦИК – Центральная избирательная комиссия

ЦНОИС – Центр непрерывного образования и исследований в избирательной сфере

ENEMO – Европейская сеть организаций по наблюдению за выборами

GRECO – Группа государств против коррупции

ЗПП – Закон № 294 о политических партиях

ККА – Контрольно-кассовые аппараты

МЮ – Министерство юстиции Республики Молдова

НДА – Политическая партия «Народное движение Антимафия»

ДПСН – Движение профессионалов «Speranța-Надежда»

ОПДНС – Общественно-политическое движение «Новая сила»

ОПДРРМ – Общественно-политическое движение ромов Республики Молдова

ОБСЕ/БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ

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 Unita – 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

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1 Список цен на аренду 1 м² площади по районам⁶⁰

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

⁶⁰ По данным наблюдателей Promo-LEX



Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

Асоциация Promo-LEX

Штефан чел Маре 127, Кишинэу Республика Молдова

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

e-mail: info@promolex.md, web: www.promolex.md, www.monitor.md

Для корреспонденции: С.Р. 89, МД - 2004, Кишинэу, Республика Молдова