

КРАТКИЙ ОБЗОР ОТЧЁТА

Финансирование политических партий в Молдове

Ретроспектива 2020 года



Автор: Мариана Фокша

С участием: Николае Панфил, Игор Букатару

Дизайн: Марина Беженарь

Ассоциация Promo-LEX

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

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

info@promolex.md

www.promolex.md

Promo - LEX

Advancing democracy and human rights

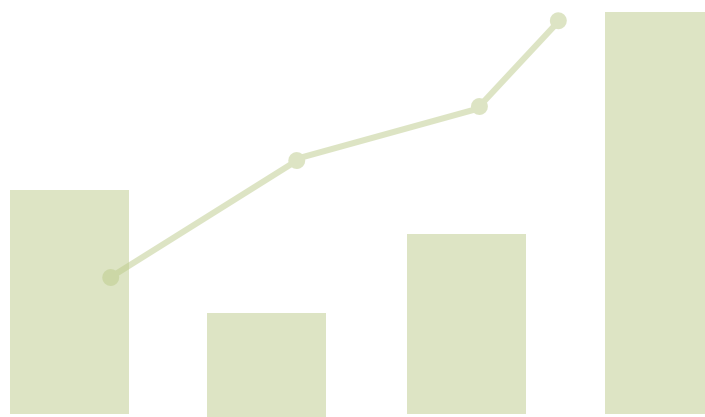
РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

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

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



Мнения, выраженные в отчете, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения финансирующей стороны. В случае расхождений между текстом на румынском языке и его переводом на другой язык, преимущество имеет текст на румынском языке.



КРАТКИЙ ОБЗОР

Нормативно-правовая база в сфере финансирования политических партий претерпела изменения, которые, по мнению Promo-LEX, будут способствовать повышению их ответственности. Таким образом, законодатель предписал увеличение штрафов, которые могут быть наложены за нарушение законодательных норм, касающихся политического и электорального финансирования; применение уголовных санкций (вместо противоправных) за незаконное финансирование партий и избирательных кампаний; обязал политические партии перечислять в государственный бюджет пожертвования, собранные с нарушением законодательных положений, а также предусмотрел новые возможности для лишения политических партий ассигнований из государственного бюджета в случае допущения повторных ошибок в процессе отчетности.

Наряду с этим в конце 2021 года были инициированы существенные изменения Кодекса о выборах, в том числе положений, касающихся финансирования инициативных групп и конкурентов на выборах, однако эти изменения в меньшей степени касаются финансирования политических партий. Поэтому в целях гармонизации законодательной базы считаем необходимым инициировать внесение изменений в Закон о политических партиях.

По итогам надзора и контроля за финансами политических партий за 2021 год, по состоянию на 6 июня 2022 года, Центральная избирательная комиссия (ЦИК) распорядилась о перечислении в государственный бюджет пожертвований, собранных партиями вопреки положениям закона (193 тыс. леев), вынесла 88 предупреждений за нарушения, допущенные политическими партиями в процессе финансовой отчетности, и предписала инициировать 40 дел о правонарушениях за нарушения, допущенные в процессе отчетности, или за непредставление финансовых отчетов.

По сравнению с предыдущими периодами значительно увеличилось количество вынесенных предупреждений и инициированных ЦИК дел о правонарушениях в связи с нарушениями, допущенными в процессе финансовой отчетности. Однако, учитывая отсутствие официальной статистики о результатах, примененных ранее санкций, считаем необходимым, чтобы избирательный орган систематически публиковал информацию о результатах инициированных дел о правонарушениях при осуществлении надзора и контроля за финансами политических партий.

Только 4 партии (ПДС, ДПМ, ПСРМ и НП) из 9, которые в соответствии с законодательством были обязаны провести аудит отчетов о финансовом менеджменте, представили аудиторские отчеты за период 2019-2021 г.г. В отношении остальных 5 партий, ЦИК продлил срок представления аудиторских отчетов до 1 июля 2022 года.

Что касается представленных аудиторских отчетов, несмотря на то, что на первый взгляд кажется, что они были разработаны по тому же формату, согласно международным аудиторским стандартам, более подробный анализ информации показал, что в процессе аудита использовались неактуальные законодательные положения, наборы данных для аудиторских выводов проверялись и/или анализировались поверхностно/неполно, а методы используемые в процессе проверки информации применялись неравномерно. В данном контексте Promo-LEX считает необходимым, чтобы ЦИК разработал и утвердил методологию/инструкцию, основанную на международных стандартах аудита и контроля качества, с подробным описанием всех обязательных аспектов, подлежащих аудиту.

Что касается подачи политическими партиями финансовых отчетов, по информации, размещенной на официальном сайте ЦИК, за первое полугодие 2021 года их подали 83% партий, за второе полугодие ни одна партия не представила отчеты (продолжение практики прошлых лет), а годовые финансовые отчеты представили 87% партий, что незначительно ниже по сравнению с 2020 годом, когда годовые отчеты представили 90% партий.

В том числе из-за того, что за последние два года количество зарегистрированных партий в Республике Молдова увеличилось с 46 в 2019 году до 55 в 2021 году, в 2021 году политические партии сообщили об увеличении численности членов партии. По сравнению с 2019 годом в 2021 году численность членов партий увеличилось вдвое: с 152 640 в 2019 году до 304 713 в 2021 году. Наряду с этим увеличилось количество зарегистрированных территориальных партийных организаций, но не количество офисов партий или нанятого персонала, которое по сравнению с 2020 годом незначительно уменьшилась.

Больше всего членов партии было заявлено ППШ (74.777 членов), ПСЕД (20.000 членов), ПСРМ (15.399 членов), ПППДП (14.000 членов) и ПДС (12.648 членов). По сравнению с 2020 годом, наибольший прирост числа членов партии был заявлен ППШ (+3.097 членов), П.Рег. (+1.873 члена) и ПДС (+999 членов). С другой стороны, о значительном уменьшении числа членов партии сообщили ДПМ (-17.000), НЛП (-1.936) и АUR (-885).

Что касается доходов, накопленных политическими партиями в 2021 году, то они были заявлены в размере примерно 47 млн. леев, из которых 90% приходятся на 8 политических партий, зарегистрировавших доходы в размере более 1 млн. леев каждая, и только 8% на остальные 25 политических партий. Источниками доходов были ассигнования из государственного бюджета (70%), финансовые пожертвования (27%), партийные взносы (3%), доходы от хозяйственной деятельности (2%) и материальные пожертвования (1%). Больше всего доходов приходится на ПДС – 25%, ПСРМ – 19% и НП – 12%, соответственно.

По сравнению с предыдущими периодами наблюдается, вызывающий тревогу, неуклонный рост финансовой зависимости политических партий от ассигнований, выделяемых из государственного бюджета (в 2020 г. доходы от государственных ассигнований составили 62%, а в 2019 году - 39%), что означает существенное снижение прямого участия и поддержки деятельности партий гражданами. По мнению Proton-LEX, политические партии должны прилагать консолидированные усилия для сбора взносов с тем, чтобы повысить ответственность и финансовое участие членов партий, а также мотивировать финансовое участие граждан в деятельности партий путем информированного и добровольного осуществления пожертвований.

Несмотря на то, что партии сообщили об источниках доходов в виде взносов, они были незначительными по сравнению с предыдущими периодами (например, в 2018 г. они составляли 25% от доходов, в 2019 г. – 32%, в 2020 г. – всего 5%, а в 2021 г. – только 3%). Данная ситуация сбивает с толку в связи с растущим числом членов, заявленным партиями, а также в связи с тем, что большинство политических партий предусмотрели в уставе партии в качестве обязательства уплату членских взносов.

В данном контексте мы считаем, что лидеры партий должны установить механизмы исполнения и контроля за процессом уплаты партийных взносов. Тем не менее, в ситуации, в которой 9 из 25 политических партий, сообщивших о таких доходах, членские взносы и/или пожертвования не были уплачены/осуществлены даже партийными лидерами, констатируем, что сбор взносов затруднителен для политических партий (тем более, что в большинстве случаев, размер членских взносов является символическим - так, например, как в случае с ППШ, установившей ежегодный взнос всего в один лей).

Что касается финансовых пожертвований, было выявлено три случая сбора пожертвований, которые кажутся противоречащими законодательным нормам (ППМ, ЛП и НП). В дополнение к упомянутым случаям, на основании представленных полугодовых и годовых отчетов, ЦИК установил, что общая сумма пожертвований, собранных 6 политическими партиями вопреки законодательным положениям составила более 193 тысяч леев; избирательный орган распорядился перечислить эти суммы в государственный бюджет.

Общие расходы о которых отчитались 33 политические партии составили 51 млн. леев, из которых 92% приходятся на 9 политических партий, зарегистрировавших расходы на сумму более одного миллиона леев каждая, а 8% - на 24 политических партий. Больше всего расходов было задекларировано партиями ПДС и ПСРМ (по 21%), ДПМ (14%), НП и ППШ (по 10%). В зависимости

от назначения заявленных в ЦИК расходов, 24 % приходится на содержание и/или имущественный наем офисов, на избирательную кампанию – 22 %, на оплату труда персонала – 19 %, на прессу и рекламные материалы - 14%, а также на программы для молодежи и женщин - 12%.

Для проверки достоверности представленной в ЦИК информации, Promo-LEX провел мониторинг и оценил расходы, понесенные политическими формированиями на мероприятия по политическому продвижению, организованные в период между выборами (1808 наблюдаемых мероприятий¹), на используемые офисы (не менее 161), а также для задействованного персонала (не менее 240 человек). В результате почти 4 млн. леев были оценены как расходы, незадекларированные 18 политическими партиями, из которых 42% приходятся на ПСРМ, 31% - ППШ, 9% - ПСЕД и, соответственно, 6% - AUR. В зависимости от назначения расходов, оцененных как неучтенные, большая часть приходится на оплату труда нанятого персонала (50%), имущественный наем и/или содержание офисов (18%), организацию публичных мероприятий (17%), прессу и рекламные материалы (10%) и поездки по стране и за рубеж (4%).

¹ Встречи с гражданами, организация публичных мероприятий, инаугурационная деятельность, поездки, благотворительная деятельность, уборка территорий и т.д

РЕКОМЕНДАЦИИ

Парламенту Республики Молдова:

1. Внесение изменений в часть (3) статьи 26 Закона № 294 о политических партиях путем включения после текста „полученные от членских взносов и пожертвований” синтагмы „и ассигнований из государственного бюджета”.
2. Исключение из Закона о политических партиях запрета на финансирование зарубежных поездок другими странами/международными организациями, в условиях, когда представители политических партий приглашаются для участия в мероприятиях, проводимых за пределами страны, а расходы на поездку несутся организаторами.
3. Рассмотрение возможности дополнения Уголовного кодекса и Кодекса о правонарушениях положением о наказании за злоупотребление административными ресурсами в целях политического продвижения политических партий (как в избирательный период, так и в период вне выборов).
4. Регулирование деятельности политических блоков, образованных из двух или более партий, в предвыборный период, с точки зрения финансовой отчетности о совместно осуществленных расходах.

Правительству Республики Молдова:

1. Укрепление потенциала ЦИК путем выделения необходимых ресурсов (финансовых, материальных, кадровых и т.д.) для осуществления надзора и контроля за финансированием политических партий.

Центральной избирательной комиссии:

1. Повышение эффективности механизма контроля за финансированием политических партий путем укрепления потенциала ведомства с целью создания механизма проверки/оценки незадекларированных расходов.
2. Автоматизация процесса надзора и финансового контроля за политическими партиями посредством взаимосвязи ГАИС „Выборы” с надлежащими государственными реестрами, в сотрудничестве с государственными органами-держателями соответствующих реестров.
3. Утверждение подробных методологий/рабочих инструкций по составлению финансового отчета политическими партиями/инициативными группами/конкурентами на выборах.
4. Утверждение нормативного акта, детально регламентирующего порядок обеспечения контроля информации, отраженной в финансовых отчетах.
5. Расширение категории общедоступных данных о жертвователях и спонсорах политических партий/инициативных групп/конкурентов на выборах (имя и фамилия, последние четыре цифры IDNP или иного присвоенного уникального кода во временном удостоверении личности, место работы и занимаемая государственная или ответственная государственная должность, по необходимости, а также дата пожертвования, сумма пожертвования и способ осуществления пожертвования).
6. Систематическое опубликование Комиссией информации об инициировании процессов о правонарушениях при осуществлении надзора и контроля за финансами политических партий.

7. Разработка и утверждение регламента/инструкции, основанной на международных стандартах аудита и контроля качества, с подробным описанием всех обязательных аспектов, подлежащих проверке и/или анализу в контексте аудиторских отчетов о финансовом менеджменте политических партий.
8. Сбор финансовой отчетности в соответствии с положениями ст. 29 Закона о политических партиях (раз в полгода до 15 числа последнего месяца отчетного периода и ежегодно до 31 марта).
9. Сбор и опубликование годовых отчетов о финансовом менеджменте политических партий, включая информацию, составленную за все 12 месяцев отчетного года, по всем разделам, включенным в отчет, в том числе ведомость/реестр материальных пожертвований.
10. Изменение формы отчета о финансовом менеджменте политических партий путем разделения статьи расходов на командировки по стране и за рубеж на две отдельные бюджетные линии.
11. Адаптация модуля „Финансовый контроль” с тем, чтобы расширить возможности просмотра и обработки отчетов политических партий для заинтересованных сторон путем:
 - включение трех новых категорий в электронный модуль ИПС „Финансовый контроль”, как для финансирования политических партий, так и финансирования избирательных кампаний, которые отображали бы в совокупности:
 - политические партии, своевременно подавшие отчеты;
 - политические партии, подавшие отчеты с превышением срока;
 - политические партии, не представившие отчеты;
 - включение опций „Дата представления отчета” и „Дата опубликования отчета” в приложение *Отчет о финансовом менеджменте*;
 - изменение формата приложений, загружаемых из модуля, таким образом, чтобы они были в обрабатываемых и повторно используемых форматах, например форматы CSV или EXCEL.

Агентству государственных услуг:

1. В сотрудничестве с ЦИК обновить официальную информацию о политических партиях (адрес, контактные данные и т.д.).

Политическим партиям:

1. Усиление финансирования политических партий путем организации и развития процесса сбора членских взносов.
2. Поощрение жертвователей/спонсоров к осуществлению соответствующих платежей на счет партии банковским переводом.
3. Активное сотрудничество политических партий с заинтересованными сторонами в процессе мониторинга финансирования политических партий.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ОМПУ	органы местного публичного управления
АГУ	Агентство государственных услуг
ст.	статья
ч.	часть
ЦИК	Центральная Избирательная Комиссия
НЦЗПД	Национальный центр защиты персональных данных
ККМ	контрольно-кассовые машины
ТО	центральная организация политической партии
ТО	территориальная организация политической партии
ГФС	Государственная фискальная служба
НМСК	Национальная медицинская страховая компания
НКСС	Национальная касса социального страхования
AUR	Альянс политической партии за Союз румын
СС	Политическая партия Партия общего действия - Гражданский конгресс
НДА	Политическая партия Народное движение Антимафия
ДПСН	Движение профессионалов „Сперанца - Надежда”
ОПДРРМ	Общественно-политическое движение ромов Республики Молдова
NOI	Политическая партия „Новый исторический выбор”
ПРег	Партия регионов Молдовы
ПСЕД	Политическая партия Строим Европу дома
ПДД	Партия демократического действия
АПМ	Политическая партия Аграрная партия Молдовы
ПДС	Политическая партия „Партия Действие и Солидарность”
ПК	Партия консерваторов
ПКРМ	Партия коммунистов Республики Молдова
ПРКМ	Политическая партия Партия развития и консолидации Молдовы
ДПМ	Демократическая партия Молдовы
ЕП	Европейская партия
ЛП	Либеральная партия
ПЗС	Партия закона и справедливости
ЛДПМ	Либерально-демократическая партия Молдовы
ППММ	Политическая партия „МОЛДОВА МАРЕ”
ПЕМЕМ	Партия Единая Молдова - Единая Молдова
НП	Политическая партия Наша Партия
НЛП	Национал-либеральная партия
ППЛП	Политическая партия Лейбористская партия
ППЛПЖ	Политическая партия людей, природы и животных
ХДНП	Христианско-демократическая народная партия
ППДД	Политическая партия „Демократия дома”
ЕНПМ	Политическая партия „Европейская народная партия Молдова”
ППЕМ	Политическая партия Европейская народная партия Молдовы
ППМ	Партия „Патриоты Молдовы”

ППМН	Политическая партия Молдовы НАШИ
ППН	Политическая партия „НОЙ”
ППР	Политическая партия „РОДИНА
ПППДП	Политическая партия „Платформа достоинство и правда”
РРРМ	Политическая партия PRO Молдова
ППНВ	Политическая партия „Народная власть”
ППППН	Политическая партия Партия национального прогресса
ППРМ	Политическая партия Народная партия Республики Молдова
ППСМ	Социалистическая народная партия Молдовы
ППШ	Политическая партия Шор
ПВН	Политическая партия „Партия воля народа”
ПВ	Политическая партия „ВОЗРОЖДЕНИЕ”
РПМ	Республиканская партия Молдовы
РСМ	Политическая партия „Русско-славянская партия Молдовы”
ПП	Политическая партия Партия перемен
СДП	Социал-демократическая партия
ПЕЛ	Политическая партия „Партия европейские левые”
СПМ	Социалистическая партия Молдовы
ППО	Политическая партия „Партия прогрессивного общества”
ПСРМ	Политическая партия „Партия социалистов Республики Молдова”
ПНЕ	Партия национального единства
ЭПЗ	Политическая партия Экологическая партия Молдовы
ПЦСМ	Политическая партия Центристский союз Молдовы
ППХССМ	Политическая партия Христианско-социальный союз Молдовы
УСБ	Союзная политическая партия „Спасти Бессарабию”

