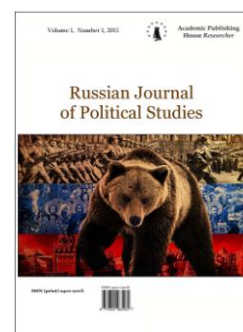


Copyright © 2015 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation  
Russian Journal of Political Studies  
Has been issued since 2015.  
ISSN: 2410-910X  
Vol. 1, Is. 1, pp. 4-8, 2015

DOI: 10.13187/rjps.2015.1.4  
[www.ejournal31.com](http://www.ejournal31.com)



UDC 34.342.9

## On the Monitoring of Political Financing in France

Pavel Biriukov

Voronezh State University, Russian Federation  
Dr. (Legal), Professor

### Abstract

The article deals with the aspects of some bodies of administrative justice in France. The author outlines contemporary legislation of France. The main attention is given to the description of the competence of the National Commission accountable campaigns and political funding and political parties.

**Keywords:** France; financial control; the National Commission accountable campaigns and political funding and political parties.

### Введение

В механизме финансового контроля во Франции важную роль играет Национальная комиссия по счетам кампаний и политическому финансированию\* (далее Комиссия).

### Состав Комиссии

Комиссия образуется следующим образом. Девять членов Комиссии назначаются на пятилетний срок декретом Премьер-министра из числа старших членов национальной юридической службы. Три члена назначаются по предложению вице-президента Государственного совета, три – по предложению Первого Президента Кассационного суда и три по предложению Первого Президента Счетной Палаты†. Все вместе они избирают Президента Комиссии, который назначает Вице-Президента. Члены Комиссии не могут быть отстранены от должности (досрочное прекращение полномочий возможно только в случае отказа от должности или смерти).

У Комиссии имеется Секретариат, численность которого составляют около 30 служащих и сотрудников по срочным контрактам. Иные государственные служащие прикомандированы к Комиссии в соответствии с возобновимым трехлетним контрактом. В период, когда осуществляется проверка счетов, Секретариату требуются дополнительные сотрудники, которые работают по краткосрочным контрактам в течение нескольких месяцев. В целях проверки счетов, Комиссия пользуется услугами докладчиков (в основном гражданских служащих и сотрудников судебных органов и прокуратуры, находящихся на действительной службе или в отставке), которые несут ответственность за выполнение

---

\* La Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques // <http://www.cncfcfp.fr>

† Cour des comptes // <https://www.ccomptes.fr/>

первоначальной проверки документов. Это обстоятельство обусловлено большим числом отчетов, представляемых на рассмотрение и короткими сроками, в течение которых Комиссия должна принять свое решение. Они составляют два месяца для счетов кандидатов, которые обратились с жалобой в суд, обладающий соответствующей юрисдикцией, и шесть месяцев для счетов, которые не вызвали спора. По истечении 6-месячного срока, считается, что счета были одобрены (ст. 52-15 закона № 90-55).

### **Функции Комиссии**

Комиссия была учреждена в соответствии с Законом № 90-55 от 15 января 1990 г. по ограничению избирательных расходов и уточнению политического финансирования\*.

Решением № 91-1141 от 31 июля 1991 г. Конституционный Совет Франции постановил, что Комиссия является "административным, а не судебным органом"<sup>†</sup>. Государственный совет<sup>‡</sup> включил Комиссию в категорию "независимых" административных органов, статус которых был установлен Приказом № 2003-1165 от 8 декабря 2003 года, касающемся административных упрощений в избирательных вопросах<sup>§</sup>.

Ассигнования, необходимые для функционирования Комиссии, включаются в бюджет Министерства внутреннего и регионального планирования. Закон от 10 августа 1922 г. по организации надзора за расходными обязательствами\*\* не распространяется на расходы Комиссии. Они являются предметом судебного надзора Счетной Палаты.

Комиссия имеет следующие задачи: а) проверка соответствия бухгалтерского учета и финансовых обязательств партий и предоставление правительству списка тех партий, которые неудовлетворительно выполнили требования, вследствие чего они теряют государственное финансирование на следующий год; б) публикация сокращенного варианта счетов партий в официальном издании; в) одобрение или отклонение деятельности партий по сбору средств на благотворительность; г) управление пожертвованиями, посредством направления запросов соответствующей формы; д) проверка денежных пожертвований на их соответствие требованиям закона от 11 марта 1988 г.; е) надзор за соблюдением конкретных требований возлагается на финансовых агентов (физических лиц или объединений по сбору средств), и во всех случаях наказанием за невыполнение будет удержание средств, полученных в качестве денежных пожертвований; ж) сообщение в прокуратуру о любых ставших известными им действиях, обладающих признаками уголовного преступления.

В случае, если Комиссия не одобряет счета кампании или они не были представлены в установленные сроки, Комиссия передает дело в суд, рассматривающий споры по делам о выборах. Суд может вынести: а) решение о дисквалификации кандидата, его недобросовестности (что грозит только денежными санкциями), или б) о недействительности решения, вынесенного Комиссией. В последнем случае кандидаты должны требовать Комиссии принять новое решение по делу, чтобы определить сумму компенсации, которая будет выплачена государством. Решения, вынесенные Комиссией по счетам политических партий, могут быть оспорены в административном порядке в самой Комиссии или в суде.

Что касается надзора за соблюдением политическими партиями финансовых правил, Комиссия осуществляет лишь проверку законности, а не целесообразности. Комиссия проверяет выполнение партиями их бухгалтерских обязательств после подачи консолидированных счетов, удостоверенных двумя установленными законом аудиторами, но не имеющими доступа ко всем подтверждающим документам; этот процесс состоит в

\* La loi n° 90-55 du 15 Janvier 1990 //

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000341734&dateTexte>

† Constitutionnelle décision 91-1141 du 31 Juillet du Conseil de 1991 //

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000355323>

‡ Conseil d'Etat // <http://www.conseil-etat.fr>

§ L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 Décembre 2003 concernant simplifications administratives en matière électorale //

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000244831>

\*\* loi du 10 Août 1922, organisation de la surveillance des engagements de dépenses //

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522819&categorieLien=cid>

проверке соблюдения существенных формальностей и рассмотрении общей последовательности счетов политических партий (запись государственного финансирования, кросс-финансирование между политическими партиями и согласованием с фондами, полученными финансовыми агентами, для которых были выписаны квитанции). Если предоставленные документы обнаруживают в себе несогласованность, Комиссия может принять решение, что партия, которая подала заверенные счета в установленный законом срок, тем не менее не выполнила свои обязательства. Если партия не выполняет свои бухгалтерские обязательства, она не получает льгот, предусмотренных статьями 10 Закона о финансовой прозрачности в политике. В этом случае партия, которая извлекла выгоду из государственного финансирования, может быть подвергнута наблюдению, осуществляемому Счетной Палатой, и теряет свое право на такое государственное финансирование.

Интересно отметить, что Комиссия не обладает неограниченными полномочиями. Она, например, не вправе проверять документы, хранящиеся в офисе партии или осуществлять процедуры контроля на месте. Кроме того, Комиссия не уполномочена требовать, чтобы партии или их агенты обеспечивали бухгалтерские отчеты или другие финансовые документы и документы банка. Она также не может запрашивать какую-либо информацию о поставщиках товаров или услуг. Вместе с тем, в связи с функциями, которые они выполняют по закону, полиция\*, суды, налоговые органы могут получить доступ к бухгалтерским отчетам партий, в целях осуществления своих обычных процедур в таких вопросах. В случае с налоговыми органами, существуют определенные правила, регулирующие соблюдение их права на получение ими информации о пожертвованиях - Комиссия проводит идентификацию таких поступлений и сообщает о тех, которые должны быть аннулированы. Для выполнения этой задачи Комиссия осуществляет материальное наблюдение. Финансовые агенты должны предоставить копии сопроводительной документации для поступающих средств (банковские выписки, квитанции, слипы).

Что касается надзора за счетами кампаний, счетами кандидатов, представленных бухгалтерами, они должны быть поданы в Комиссию не позднее 18 часов девятой пятницы, после раунда голосования, в котором будет определен исход выборов. Затем у Комиссии есть шесть месяцев для того, чтобы утвердить счета кампании или отклонить их.

В соответствии с Избирательным Кодексом<sup>†</sup> в отношении счетов кампаний задачами Комиссии являются: а) проверка счетов кампаний кандидатов на президентских, Европейских, законодательных, региональных, кантональных, муниципальных, территориальных и областных (зарубежных) выборах в избирательных округах с более чем 9,000 жителей; б) требование от полиции проведения любого расследования, которое будет сочтено необходимым для выполнения задач Комиссии (ст. L. 52-14; в) одобрение, пересмотр или отклонение счетов после процедуры и выявление случаев, когда кандидаты не подали счета либо подали их с нарушением срока; г) обращение в суд, обладающий юрисдикцией в сфере избирательного права, во всех случаях отказа от счетов кампании, отказа от подачи счетов, не соблюдении сроков подачи счетов или в случаях, когда после проверки выявляется превышение пределов расходов избирательной кампании. (ст. L. 118-3); д) обращение к соответствующему прокурору во всех случаях, когда обнаруживаются признаки нарушения ст. L.52-4, L.52-13 и L.52-16 Избирательного Кодекса (в частности, нарушения в отношении пожертвований и расходов, которые могут быть квалифицированы как "подкуп избирателей", для которого предусматривается наказание в виде лишения свободы сроком до двух лет (статьи L. 106 и L.108)); е) определение размера тарифной ставки возмещения за счет государства; ж) во всех случаях, когда Комиссия вынесла решение о превышении пределов расходов избирательной кампании, определение суммы, эквивалентной той, на которую был превышен предел расходов, которую кандидат обязан выплатить французской казне (ст. L.52-15); з) подача в Бюро палат Парламента в течение года после проведения всеобщих выборов, к которым применяются положения статьи L. 52-4, отчета о подведении итогов своей деятельности с изложением всех своих замечаний (ст. L.52-18); и) публикация упрощенной версии счетов кампаний в официальном издании (ст. L.52-12 п. 4).

\* Бирюков П.Н. Полиция Французской Республики // Евразийский юридический журнал. 2009. № 8. С. 115-122

† le Code électoral // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>

Как и в отношении счетов политических партий, Комиссия обязана сообщать в налоговые органы о любых нарушениях законодательства о вычете пожертвований, о которых ей становится известно в свете проверки квитанций о пожертвованиях.

Велика роль Комиссии в обеспечении финансовой прозрачности в политике. Во Франции многие политические деятели обязаны подать отчет о своих активах в Комиссию, которая была создана в 1988 году с принятием законодательства о политическом финансировании\*. В частности, все кандидаты на пост Президента Республики обязаны представлять отчет о своих активах Председателю Конституционного Совета. Второй отчет составляется до истечения срока полномочий избранного Президента. Отчеты об активах Президента Республики публикуются в Официальном бюллетене (Journal Officiel).

Кроме того, при принятии и передаче своих обязанностей, или в начале и в конце срока полномочий, отчет о своих активах Президенту Комиссии должны предоставить следующие выборные представители: 1) члены Правительства; 2) члены Сената; 3) члены Национальной Ассамблеи; 4) представители Франции в Европарламенте, 5) президенты региональных советов; 6) президенты общих советов; 7) президенты Корсиканской Ассамблеи и Исполнительного совета Корсики; 8) мэры муниципалитетов с более чем 30000 жителей или Президенты групп муниципалитетов, имеющие право взимать собственные налоги с более чем 30000 жителей; 9) члены Регионального Совета, Исполнительного совета Корсики, Генерального Совета и вице-мэры, полномочия которых были делегированы; 10) Президент и члены Правительства Новой Каледонии и Французской Полинезии; 11) Президенты Генерального Совета Майотта или Территориальных Советов Сен-Бартеlemi, Сен-Мартен и Сен-Пьер и Микелон, президенты и вице-президенты Провинциальных Ассамблей Новой Каледонии; 12) члены Генерального совета Майотта, территориальных Советов Сен-Бартеlemi, Сен-Мартен и Сен-Пьер и Микелон, члены Ассамблеи Французской Полинезии, президенты и членов Конгресса Новой Каледонии.

Закон № 95-126 от 8 февраля 1995 года<sup>†</sup> распространил обязательство по представлению докладов на членов Регионального Совета и Генерального Совета и вице-мэров муниципалитетов с более чем 100.000 жителей.

Комиссия следит за тем, чтобы заинтересованные лица не извлекли нелегальных доходов, пользуясь своим служебным положением или обязанностями. Для этого они должны подать первоначальный отчет о своих активах в течение двух месяцев после их назначения или после вступления в должность, а второй – в течение двух месяцев после окончания срока их назначения или срока полномочий. Находясь в должности или исполняя свои обязанности, они также сообщают Комиссии о любых существенных изменениях в своих активах. Эта процедура касается в настоящее время около 6000 человек, включая руководителей организаций государственного сектора.

Следует отметить, что Комиссия не уполномочена налагать санкции. Поданные заинтересованными лицами отчеты и наблюдения, касающиеся изменений в активах, являются конфиденциальной информацией. Они могут быть разглашены только по специальному запросу заинтересованного лица или его /её подчиненных, или по требованию судебных органов, в случаях, когда разглашение этой информации необходимо для разрешения дела или установлению истины. К членам Комиссии предъявляются строгие требования конфиденциальности, и любое разглашение информации, кроме в указанных выше случаев, влечет за собой наказание в виде одного года лишения свободы и / или штрафа в размере € 45,000 (раздел 4 Закона № 88-227 по ссылке к статье 226-1 УК<sup>‡</sup> о нарушении неприкосновенности частной жизни другого лица).

\* Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000321646>

† Loi n° 95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000165391>

‡ Code pénal // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719>

### Заключение

Таким образом, Комиссия играет двоякую роль. С одной стороны, она осуществляет надзор за соблюдением политическими партиями бухгалтерского учета и финансовых обязательств, с другой, - проверку счетов кандидатов кампании. Кроме того, велика роль Комиссии в оценке изменений активов заинтересованных лиц, отраженных в отчетах и наблюдениях, которые они представляют для этого. Если Комиссия выявляет изменения в активах, происхождение которых остается неизвестным и после того, как заинтересованному лицу была предоставлена возможность представить свои разъяснения, она передает дело в органы прокуратуры.

### Примечания

1. Code pénal // [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte= LEGITEXT000006070719](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719)
2. Code électoral // [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do? cidTexte =LEGITEXT000006070239](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239)
3. Loi du 10 Août 1922, organisation de la surveillance des engagements de dépenses // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522819&categorieLien=cid>
4. Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique // [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte= JORFTEXT000000321646](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000321646)
5. Loi n° 95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000165391>
6. Loi n ° 90-55 du 15 Janvier 1990 // [http://www.legifrance.gouv.fr /affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000341734&dateTexte](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000341734&dateTexte)
7. Constitutionnelle décision 91-1141 du 31 Juillet du Conseil de 1991 // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000355323>
8. L'ordonnance n ° 2003-1165 du 8 Décembre 2003 concernant simplifications administratives en matière électorale // [http://www.legifrance.gouv.fr/ affichTexte. do?cidTexte=JORFTEXT000000244831](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000244831)
9. Бирюков П.Н. Полиция Французской Республики // Евразийский юридический журнал. 2009. № 8. С. 115-122.

### References

1. Code pénal // [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte= LEGITEXT000006070719](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719)
2. Code électoral // [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do? cidTexte =LEGITEXT000006070239](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239)
3. Loi du 10 Août 1922, organisation de la surveillance des engagements de dépenses // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522819&categorieLien=cid>
4. Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique // [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte= JORFTEXT000000321646](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000321646)
5. Loi n° 95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000165391>
6. Loi n ° 90-55 du 15 Janvier 1990 // [http://www.legifrance.gouv.fr /affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000341734&dateTexte](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000341734&dateTexte)
7. Constitutionnelle décision 91-1141 du 31 Juillet du Conseil de 1991 // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000355323>
8. L'ordonnance n ° 2003-1165 du 8 Décembre 2003 concernant simplifications administratives en matière électorale // [http://www.legifrance.gouv.fr/ affichTexte. do?cidTexte=JORFTEXT000000244831](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000244831)
9. Biriukov P. Police of the French Republic // Eurasian Law Journal. 2009. № 8. P. 115-122.