

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ВЫБОРОВ ВО ФРАНЦИИ

А. В. Сивопляс

Уральский государственный юридический университет

Поступила в редакцию 29 декабря 2016 г.

Аннотация: рассматриваются некоторые аспекты административной юстиции во Франции. Описывается современное законодательство Франции в сфере политического финансирования. Основное внимание уделяется описанию компетенции Национальной комиссии по счетам кампаний и политическому финансированию и практики привлечения к ответственности политических партий.

Ключевые слова: Франция, административная юстиция, квазисудебные органы, Национальная комиссия по счетам кампаний и политическому финансированию.

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

Key words: France, administrative justice, quasi-judicial authorities, the National Commission.

В механизме политического контроля во Франции важную роль играет Национальная комиссия по счетам кампаний и политическому финансированию¹ (далее – Комиссия).

Комиссия была учреждена в соответствии с Законом от 15 января 1990 г. № 90-55 по ограничению избирательных расходов и уточнению политического финансирования².

Решением от 31 июля 1991 г. № 91-1141 Конституционный совет Франции постановил, что Комиссия является «административным, а не судебным органом»³.

Государственный совет⁴ включил Комиссию в категорию «независимых» административных органов, статус которых был установлен Указом от 8 декабря 2003 г. № 2003-1165, касающемся административных упрощений в избирательных вопросах⁵.

¹ La Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques. URL: <http://www.cnccfp.fr>

² La loi № 90-55 du 15 Janvier 1990. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000341734&dateTexte>

³ Constitutionnelle décision 91-1141 du 31 Juillet du Conseil de 1991. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000355323>

⁴ Conseil d'Etat. URL: <http://www.conseil-etat.fr>

⁵ L'ordonnance № 2003-1165 du 8 Décembre 2003 concernant simplifications

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 палаты⁶. 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).

В 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 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).

Ассигнования, необходимые для функционирования Комиссии, включаются в бюджет Министерства внутреннего и регионального планирования. Закон от 10 августа 1922 г. по организации надзора за расходными обязательствами⁷ 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;

administratives en matière électorale. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000244831>

⁶ Cour des comptes. URL: <https://www.ccomptes.fr/>

⁷ Loi du 10 Août 1922, organisation de la surveillance des engagements de dépenses. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000522819&categorieLien=cid>

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 принятия Комиссией нового решения 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 правил⁸, Комиссия осуществляет проверку лишь 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; данный процесс состоит в 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 ст. 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.

⁸ См.: *Biriukov P. On the Monitoring of Political Financing in France // Russian Journal of Political Studies. 2015. Vol. (1). Is. 1, p. 4–8.*

Кроме того, Комиссия не уполномочена требовать, чтобы партии или их агенты обеспечивали бухгалтерские отчеты или другие финансовые документы и документы банка. Она не может также запрашивать какую-либо информацию о поставщиках товаров или услуг. Вместе с тем в связи с функциями, которые они выполняют по закону, полиция⁹, суды, налоговые органы могут получить доступ к бухгалтерским отчетам партий в целях осуществления своих обычных процедур в данных 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 указанной 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 кодексом¹⁰ (далее – ИК) 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 9000 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, несоблюдении 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 (ст. L. 106 и L.108));

⁹ См.: *Бирюков П. Н.* Полиция Французской Республики // Евразийский юридический журнал. 2009. № 8. С. 115–122.

¹⁰ Le Code électoral. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>

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 палаты 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 (п. 4 ст. L. 52-12).

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 г. с принятием законодательства о политическом финансировании¹¹. 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 30 000 жителей или президенты групп муниципалитетов, имеющие право взимать собственные налоги с более чем 30 000 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-Бартелеми, Сен-Мартен и Сен-Пьер и Микелон, президенты и вице-президенты Провинциальных Ассамблей Новой Каледонии; 12) члены Генерального совета Майотта, Территориальных советов Сен-Бартелеми, Сен-Мартен и Сен-Пьер и Микелон, члены Ас-

¹¹ Loi № 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000321646>

самблеи Французской Полинезии, президенты и члены Конгресса Новой Каледонии.

Закон от 8 февраля 1995 г. № 95-126¹² 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 сообщают также Комиссии о любых существенных изменениях в своих активах. Эта процедура касается в настоящее время около 6000 человек, включая руководителей организаций государственного сектора.

Прецедентное право Франции подтверждает, что политическая партия, на которую была наложена санкция, не допускается к финансированию избирательной кампании или другой политической партии, подпадающей под положения закона о финансовой прозрачности. Несоблюдение процедуры сбора средств может также привести к отказу в одобрении деятельности ассоциации по сбору средств¹³.

Кроме того, велика роль Комиссии в оценке изменений активов заинтересованных лиц, отраженных в отчетах. Если Комиссия выявляет изменения в активах, происхождение которых остается неизвестным и после того, как заинтересованному лицу была предоставлена возможность, она проводит проверку фактов и принимает решение.

Поданные заинтересованными лицами отчеты являются конфиденциальной информацией. Они могут быть разглашены только по специальному запросу заинтересованного лица или его /ее подчиненных, или по требованию судебных органов в случаях, когда разглашение этой информации необходимо для разрешения дела или установления истины. К членам Комиссии предъявляются строгие требования конфиденциальности, и любое разглашение информации, кроме в указанных выше случаях, 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 ст. 226-1 УК¹⁴ о нарушении неприкосновенности частной жизни другого лица).

В ИК закреплены различные санкции за нарушения правил политического финансирования.

¹² Loi n° 95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000165391>

¹³ URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Greco-Eval3%282008%295_France_Two_EN.pdf

¹⁴ Code penal. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI-TEXT000006070719>

В частности, Комиссия направляет в суд, обладающий юрисдикцией в сфере выборов, любые дела об отклонении счетов выборной кампании, отказе подачи счетов, просрочке в подаче счетов или в случае, когда после проверки было выявлено превышение пределов расходов на избирательную кампанию (ст. L.118-3).

Поэтому при необходимости суд налагает санкции, предусмотренные в ИК. Судами, обладающими юрисдикцией в сфере выборов, являются: 1) Конституционный совет на президентских выборах, выборах в Национальное собрание и Сенат и референдумах; 2) административные суды и Государственный совет в качестве апелляционных инстанций для муниципальных и кантональных выборов и 3) Государственный совет в качестве суда первой и последней инстанций, на выборах в Европейский парламент, региональных и местных выборов.

Комиссия может применить конкретные финансовые санкции за нарушение правил о счетах кампаний: а) проверка счетов, возможно, сокращение избирательных расходов, а соответственно, и их компенсации; б) обращение в суд, обладающий юрисдикцией в сфере выборов, в случае отклонения счетов; если суд оставил в силе решение Комиссии, кандидат будет лишен права на компенсацию (и может быть лишен права быть избранным или даже автоматически уйти в отставку в случае с избранным представителем); в) во всех случаях, когда Комиссия пришла к выводу, что на выборах был превышен предел расходов, она определяет сумму, эквивалентную сумме, на которую превышен предел финансирования, которую кандидат должен выплатить французской казне.

Если Комиссия считает, что было совершено преступление, она может также обратиться по этому поводу непосредственно к прокурору, который затем принимает решение о возбуждении уголовного преследования.

Статья L. 113-1 ИК предусматривает ряд уголовных преступлений, совершение которых наказывается штрафом в размере € 3750 и/или тюремным заключением на срок не более одного года. Субъектами некоторых преступлений могут быть сами кандидаты.

Статья L. 113-1 ИК, в частности, гласит:

«Каждый кандидат на выборах в рамках одномандатной избирательной системы, или лидирующий в избирательном списке в рамках пропорциональной избирательной системы, будет подвержен наказанию в виде штрафа в размере € 3750 и одного года тюремного заключения или только одному из этих двух наказаний в следующих случаях:

- 1) с целью финансирования избирательной кампании кандидат собрал средства в нарушение ст. L. 52-4;
- 2) принял средства в нарушение ст. L. 52-8 или L. 308-1;
- 3) превысил размер расходов на выборах, определяемый в соответствии со ст. L. 52-11;
- 4) им не были соблюдены правила, регулирующие подготовку счетов кампании, изложенные в ст. L. 52-12 и L. 52-13;
- 5) сообщил заведомо заниженную учетную информацию о счетах кампании или о примечаниях к ним;

6) по его или ее просьбе или с его или ее специального разрешения от использования плакатов или коммерческой рекламы вопреки положениям ст. L. 51 и L. 52-1 была получена выгода;

7) по его или ее просьбе или с его или ее специального разрешения были использованы с целью получения выгоды бесплатная телефонная линия или иные услуги связи».

Данный закон направлен на то, чтобы пресечь все случаи нарушения правил финансирования избирательной кампании. Субъектами других преступлений являются жертвователи. Раздел II ст. L. 113-1 предусматривает «штраф в размере € 3750 и один год тюремного заключения или только одно из этих двух наказаний для лиц, которые с целью финансирования избирательной кампании осуществили пожертвование в нарушение ст. L. 52-8, в случаях же, когда жертвователем является юридическое лицо, вышеуказанные положения применяются к ее номинальным или фактическим менеджерам».

Наконец, в разделе III ст. 113-1 ИК предусматривается «штраф в размере € 3750 и один год тюремного заключения или только одно из этих двух наказаний для лиц, которые, действуя от имени кандидата или кандидата, возглавляющего список, но не по его просьбе и без специального разрешения, берут на себя расходы, как предусмотрено в ст. L. 52-12». Цель этой нормы – гарантировать, что кандидаты контролируют расходы, понесенные от их имени. Законодательство охраняет их от любых расходов, понесенных без их ведома или специального одобрения. В соответствии со ст. 121-3 УК «нет преступления при отсутствии намерения совершить его», эти различные правонарушения должны быть совершенны умышленно.

Статья L. 168 ИК предусматривает также «штраф в размере € 3750 и три месяца тюремного заключения или только одно из этих двух наказаний для любого, кто нарушит положения ст. ... L. 164 до L. 167».

Статья R. 94-1 ИК, введенная во исполнение Закона от 15 января 1990 г. № 90-55, направленного на ограничение избирательных расходов и разъяснение положений, касающихся финансирования политической деятельности, криминализует «нарушение любым руководителем избирательного объединения по сбору средств или любым финансовым агентом ст. L. 52-9, влечет штрафы, установленные для преступлений 4-го класса».

В соответствии со ст. 131-13 УК размер штрафа, предусмотренного для преступлений 4-го класса, составляет € 750.

Что касается уголовной ответственности, преступление считается совершенным только при наличии субъективной составляющей. Указанные преступления подпадают под категорию «деликтов» (менее наказуемых преступлений). Штраф в размере € 3750 может быть увеличен в пять раз для юридического лица, то же относится и к партиям как жертвователям. Как правило, лица, совершившие нарушения, караемые уголовными санкциями, могут быть подвержены исключению из процесса государственных закупок.

Санкцией за непредставление документов Комиссии является дисквалификация на один год или отставка старшего должностного лица избирательной кампании или партии.

Таким образом, Комиссия играет двоякую роль. С одной стороны, она осуществляет надзор за соблюдением политическими партиями бухгалтерского учета и финансовых обязательств, а с другой – проверку счетов кандидатов кампании.

Уральский государственный юридический университет

СивоPLYAS A. B., кандидат юридических наук, доцент конституционного права

E-mail: s65554@yandex.ru

Тел.: 8-922-229-38-67

Ural State Law University

Sivoplyas A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department

E-mail: s65554@yandex.ru

Tel.: 8-922-229-38-67