

## ЭТАПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФРАНЦУЗСКОГО БЮРО ПО ЗАЩИТЕ БЕЖЕНЦЕВ И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

КОНСТАНТИН СНИСАРЕНКО

*Белорусский государственный университет  
пр-т Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь,  
e-mail: snisarenko@bsu.by*

*Научный руководитель — Колб Евгений Георгиевич*

В статье рассмотрены четыре этапа деятельности Французского бюро по защите беженцев и лиц без гражданства. Основное внимание уделялось изменениям в процедуре определения статуса беженца, положении и особенностях работы организации. С учетом изменений в процессе вынужденной иммиграции во Францию была представлена характеристика каждого этапа. Проведенный анализ позволил прийти к ряду выводов. Во-первых, Французское бюро по защите беженцев и лиц без гражданства в своей деятельности умело сочетало международные нормы и национальные приоритеты государства. Во-вторых, наплыв беженцев из неевропейских стран в 1970–1980-х гг. привел к кризису работы организации, который был решен в результате реформы 1989 г. Удалось усовершенствовать структуру и увеличить штат сотрудников бюро, компьютеризировать его работу. В-третьих, в 1990-х гг. произошли изменения в причинах, содействующих росту вынужденной международной миграции. Это подтолкнуло французские власти к расширению компетенций организации. В-четвертых, развитие системы убежища ЕС содействовало изменению статуса Французского бюро по защите беженцев и лиц без гражданства. Оно получило большую автономию от государственной администрации.

**Ключевые слова:** Французская Республика; Европейский союз; вынужденные иммигранты; беженцы; дополнительная защита; убежище; интеграция.

Франция обладает развитыми традициями в области осуществления права на убежище. В межвоенный период сформировались основные принципы, определившие подход этого государства к вопросу предоставления убежища: определение статуса беженца по стране происхождения, особое положение организаций, рассматривающих дела лиц, ищущих убежища. Оно имело промежуточный характер между полномочиями государственного органа и общественного объединения.

После Второй мировой войны Франция сотрудничала с Международной организацией по делам беженцев (МОБ). Под ее влиянием дело

каждого вынужденного мигранта стало рассматриваться в индивидуальном порядке и с учетом его мнения. Утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Всеобщая декларация прав человека закрепила право на убежище в качестве универсального принципа [1]. С целью его осуществления на практике 14 декабря 1950 г. было учреждено Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), которое пришло на смену МОБ.

На основании резолюции 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. была созвана Конференция полномочных представителей в Женеве для подготовки конвенции, которая бы урегулировала правовой статус беженцев [2]. Итогом ее работы стало принятие 28 июля 1951 г. Конвенции о статусе беженцев (Женевская конвенция) [3]. Она определила порядок установления статуса и нормы обращения с беженцами.

Результатом имплементации норм Женевской конвенции во Франции стал утвержденный 25 июля 1952 г. Закон «Об открытии Французского бюро по защите беженцев и лиц без гражданства» [4]. Создание этой организации ознаменовало собой новый этап развития французской системы контроля над вынужденной миграцией. С одной стороны, права беженцев и лиц без гражданства приобрели индивидуальный и универсальный характер как того требовали нормы международного права. С другой стороны, Французское бюро по защите беженцев и лиц без гражданства получило статус государственного административного учреждения при министерстве иностранных дел, обладающего финансовой и административной автономией. Оно заняло промежуточное положение между полномочиями государственного органа и общественного объединения, что отвечало традиционному подходу французской административной системы.

В деятельности Французского бюро по защите беженцев и лиц без гражданства можно выделить 4 этапа, связанных с адаптацией организации к изменениям в процессе регулирования вынужденной иммиграции.

Период 1952–1974 гг. был связан с расширением географических и временных рамок права на убежище. Изначально они были ограничены Женевской конвенцией Европейским регионом и признанием беженцем лица, покинувшего свою страну до 1 января 1951 г.

«Холодная война», блоковое размежевание в Европе, а также кризис в социалистической Венгрии 1956 г. внесли коррективы в работу организации. Вынужденные иммигранты из данной страны не попадали под определение Женевской конвенции. Тем не менее руководство Французской Республики согласилось с предложением УВКБ

ООН признать их беженцами и предоставило им соответствующую защиту и помощь.

После ратификации Францией Протокола, касающегося статуса беженцев от 31 января 1967 г., были сняты временные и географические рамки, в которых выполнялась миссия организации [5]. Следствием этого решения стал значительный рост объема работы бюро, обладающего на тот момент небольшой численностью сотрудников. Еще одним шагом французских властей, который предопределил кризис в работе организации, стало правительственное решение 5 июля 1974 г. о запрете на выдачу трудовых виз для постоянно работающих в стране иностранцев. Во Франции работало значительное количество выходцев из стран Северной Африки. В условиях ограничения внешней трудовой миграции они стали широко использовать право на убежище.

В 1974–1989 гг. наблюдался рост вынужденной миграции из неевропейских стран. Падение Сайгона и объединение севера и юга Вьетнама, захват власти Красными кхмерами в Камбодже потребовали повышения эффективности работы Французского бюро по защите беженцев и лиц без гражданства. Обладая штатом из 69 служащих, организация не могла обеспечить качественное рассмотрение заявлений от многочисленных просителей убежища [6, р. 24]. Первые действия по решению проблемы были предприняты в 1979 г. и имели административный характер. Сформированные по географическому принципу подразделения были объединены по континентам. В 1980-х гг., в связи с многочисленными злоупотреблениями правом на убежище со стороны выходцев из африканских государств, были предприняты меры, направленные на более обстоятельную проверку прошений о предоставлении убежища и четкое определение статуса членов семей беженцев. В 1981 г. была запущена программа компьютеризации работы организации.

К концу 1980-х гг. стало очевидным то, что частичные административные преобразования не позволяют полностью преодолеть трудности, с которыми столкнулось бюро. В 1989 г. был достигнут исторический максимум обращений в организацию — 61 422 [7]. Из-за утраты способности их классифицировать, обрабатывалось лишь одно из трех дел.

Начавшаяся в 1989 г. реформа предусматривала реорганизацию подразделений, совершенствование системы приема и обработки документов, дальнейшую компьютеризацию работы. Во многом это напоминало ранее принятые меры, но системность действий реформаторов содействовала успеху преобразований. По мнению исследова-

телей, положительным результатам реформы, проявившимся в ускорении работы бюро, содействовал рост количества ее сотрудников и заметное омоложение их штата.

В 1990–2003 гг. Французское бюро по защите беженцев и лиц без гражданства заметно расширило круг своих полномочий и стало работать в условиях унификации европейского миграционного законодательства.

Распад Югославии, геноцид в Руанде содействовали росту количества вынужденных иммигрантов. Ответом на это стали дальнейшие меры по повышению эффективности работы организации. С 1994 г. стала действовать автономная служба документации. Подавляющее большинство людей, впервые подавших заявку на получение статуса беженца, проходили собеседования. Записи этих интервью получили систематизированный характер.

Всплески вынужденной эмиграции в данный период были в основном результатом внутренних конфликтов. В таких условиях возникла необходимость расширить возможности по предоставлению убежища. Утвержденный 11 мая 1998 г. Закон «О въезде и пребывании иностранных граждан во Франции и праве на убежище» предусматривал возможность предоставления статуса беженца на основании Конституции Французской Республики человеку, преследуемому за свои действия в защиту свободы [8]. Правом определять его наравне с Французским бюро по защите беженцев и лиц без гражданства было наделено Министерство внутренних дел. Таким образом, мотивы предоставления убежища во Франции вышли далеко за рамки Женевской конвенции.

Следствием принятого решения стало усложнение процедуры предоставления статуса беженца, чем зачастую пользовались лица, стремящиеся любым способом обосноваться на территории страны. За 1998–2002 гг. количество заявлений с просьбой о предоставлении убежища выросло более чем в два раза [7]. В целях борьбы со злоупотреблениями 10 декабря 2003 г. были утверждены поправки в Закон от 25 июля 1952 г. [9]. Механизм его предоставления был упрощен: заявления должны рассматриваться только во Французском бюро по защите беженцев и лиц без гражданства. Тем самым удалось ограничить возможности для тех, кто хотел воспользоваться статусом беженца в корыстных целях. За 2003–2006 гг. количество лиц, ищущих убежища во Франции, сократилось почти в два раза [7]. В то же время любое лицо, которое не соответствовало условиям предоставления статуса беженца, но подвергалось угрозе смертной казни, пыток и гибели в результате всеобщего насилия могло воспользоваться

дополнительной защитой. Обладающий ею иностранец получил право на четырехлетний вид на жительство.

Развитие европейской интеграции содействовало сотрудничеству полицейских, судебных и других органов государств — членов ЕС. В его основе наравне с Шенгенскими соглашениями лежала Дублинская конвенция 1990 г. [10]. В ней представлена система критериев, в соответствии с которыми государство Евросоюза признавалось ответственным за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища. После вступления в силу Амстердамского договора, на состоявшемся в 1999 г. в г. Тампере заседании было принято решение о создании Единой европейской системы предоставления убежища. В целях практической реализации данной задачи был разработан ряд директив ЕС по работе с беженцами.

Утвержденный 18 февраля 2003 г. Регламент «Дублин II» заменил Дублинскую конвенцию и преследовал цель обеспечить такое положение, при котором лица, претендующие на убежище, могли подавать ходатайство только в одном государстве — члене ЕС [11]. На основе представленных в нем критериев в 2003 г. французскими законодателями были внесены поправки в Закон от 25 июля 1952 г. Они касались определения благополучных и неблагополучных стран исхода беженцев. Благодаря этому сократился средний срок рассмотрения заявок с 258 дней в 2003 г. до 108 дней в 2005 г. [12, с. 62–63].

Таким образом, в 1990–2003 гг. Французское бюро по защите беженцев и лиц без гражданства расширило свою компетенцию, предоставляя статус беженца и дополнительную защиту на основании не только международных, но и национальных норм права, а также повысило эффективность работы, используя преимущества общеевропейского подхода к регулированию вынужденной международной миграции.

После 2003 г. организация продолжила свою деятельность на фоне формирования общеевропейской системы убежища. С 2004 г. в рамках ЕС началась работа по созданию на основе Женевской конвенции общей политики убежища, а также унифицированного статуса беженца, который бы признавался на всей территории регионального объединения.

Во Франции ответом на действия общеевропейских органов стала кодификация иммиграционного законодательства. Разрозненные законы и постановления были объединены в единый Кодекс о праве въезда и пребывания иностранцев во Франции и праве на убежище, который вступил в силу 1 марта 2005 г. [13].

Массовые беспорядки в пригородах французских городов в октябре — ноябре 2005 г., в которых приняла широкое участие молодежь из семей иммигрантов, подтолкнули государственных деятелей страны к действиям по активной интеграции пришлого населения во французское общество. По инициативе министра внутренних дел Н. Саркози в 2006 г. разработаны поправки в «Кодекс о праве въезда и пребывания иностранцев во Франции и праве на убежище», которые были оформлены в виде отдельного закона [14]. В нем содержалось требование к постоянно проживающему в стране иностранцу заключить с властями «Договор приема и интеграции», обязующий его знать язык, основы права и основополагающих ценностей страны проживания.

После победы Н. Саркози на президентских выборах в 2007 г. создано министерство иммиграции, интеграции, национальной идентичности и совместного развития во главе с Б. Ортефё. С 2007 г. Французское бюро по защите беженцев и лиц без гражданства стало действовать под его началом. Значительное внимание в его работе стало уделяться включению беженцев и лиц без гражданства, в особенности из неевропейских государств, во французскую социальную среду.

Деятельность данного министерства была неоднозначно воспринята французским обществом. Так, известный французский социолог М. Вевьорка в 2009 г. заявил о том, что существование подобного министерства являлось интеллектуальной катастрофой для имиджа Франции [15]. После ликвидации ведомства в 2010 г. Французское бюро по защите беженцев и лиц без гражданства начало работать под контролем Министерства внутренних дел.

Утверждение на общеевропейском уровне в июне 2013 г. Регламента «Дублин III» было направлено не только на исключение возможности просителя убежища обращаться в несколько государств-членов ЕС, но и на поиск механизмов обеспечения солидарности между участниками объединения [16]. Проблема заключалась в том, что ряд государств Евросоюза (Греция, Италия, Испания) столкнулись с наплывом вынужденных иммигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки, спасающихся от последствий «Арабской весны», в то время как другие страны избегали ответственности за прием, размещение и оказание помощи новому потоку беженцев.

Наиболее остро проблема дефицита солидарности стран ЕС проявилась во время Европейского миграционного кризиса 2015 г., связанного с небывалым наплывом вынужденных иммигрантов, спасающихся от войны в Сирии. Во Франции эти события совпали с рядом террористических актов. Террористическая угроза подтолкнула

французских политиков к активному продвижению мер по усилению контроля над внешними границами Евросоюза и развитию общеевропейского сотрудничества.

Начатая в 2013 г. реформа Французского бюро по защите беженцев и лиц без гражданства предполагала постепенное усиление его общественной составляющей, рост независимости от государственной администрации. Деятельность организации стала определяться договором с министерством внутренних дел, в котором отражаются основные приоритеты работы и их финансирование на трехлетний период.

Таким образом, с 2003 г. процесс постепенного формирования общеевропейской системы убежища заметно повлиял на положение и работу организации. Она приобрела более самостоятельный статус. Значительное внимание стало уделяться интеграции беженцев в принимающее общество.

Подводя итог изложенному, можно сделать выводы.

1. С момента своего создания Французское бюро по защите беженцев и лиц без гражданства постоянно действовало на пересечении международных и национальных норм и приоритетов.

2. Рост числа беженцев из неевропейских стран спровоцировал кризис работы организации, который был решен в результате проведения реформы 1989 г., связанной с усовершенствованием ее структуры, увеличением и омоложением штата сотрудников, компьютеризацией работы.

3. Изменения в причинах, побудивших рост вынужденной международной миграции в 1990-х гг., подтолкнуло французские власти к заметному расширению компетенций организации.

4. Формирование общеевропейской системы убежища в рамках ЕС оказало значительное влияние на статус и работу Французского бюро по защите беженцев и лиц без гражданства. Оно стало более автономным относительно государственной администрации, значительное внимание в его работе стало уделяться интеграции иммигрантов во французское общество.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Всеобщая декларация прав человека: принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генер. Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. — Мн. : Представительство ООН в Республике Беларусь, 1998. — 48 с.

2. Конвенция о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 56–73.

3. Проект Конвенции о статусе беженцев [Электронный ресурс] // Система официальной документации Организации Объединенных Наций. — Режим доступа: <[https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/RES/429\(V\)](https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/RES/429(V))>. — Дата доступа: 15.05.2021.

4. Loi № 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides // Le journal officiel de la République Française. — 1952. — 25 juillet. — P. 7642–7643.

5. Протокол, касающийся статуса беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск : Тесей, 2000. — С. 74–78.

6. Brochure historique Ofpra BD [Electronic resource] // Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. — Paris, 2010. — Mode of access: <[https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/brochure\\_historique\\_ofpra\\_bd\\_1.pdf](https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/brochure_historique_ofpra_bd_1.pdf)>. — Date of access: 10.05.2021.

7. Premières demandes de protection internationale en France depuis 1973 [Electronic resource] // Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. — Paris, 2013. — Mode of access: <[https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/graphique\\_demandes\\_depuis\\_1973.pdf](https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/graphique_demandes_depuis_1973.pdf)>. — Date of access: 11.05.2021.

8. Loi № 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile // Le journal officiel de la République Française. — 1998. — 12 mai. — P. 7087–7090.

9. Loi № 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi № 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile // Le journal officiel de la République Française. — 11 décembre. — P. 21080–21085.

10. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN)>. — Date of access: 10.05.2021.

11. Council Regulation (EU) № 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third country national [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. — Mode of access: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=en>>. — Date of access: 10.05.2021.

12. Шмелева, Н. В. Принципы иммиграционной политики Н. Саркози / Н. В. Шмелева // Обозреватель-Observer. — 2011. — № 6. — С. 57–66.

13. Guimezanes, N. La migration et le droit / N. Guimezanes // Revue internationale de droit comparé. — 2014. — N 2. — P. 199–247.

14. Loi № 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration // Le journal officiel de la République Française. — 2006. — 25 juil. — P. 11047–11077.

15. Alemagna, L. Ce débat conforte des positions de fermeture et de xénophobie, plus que d'ouverture. [Electronic resource] // Libération. — 2009. — 4 déc. — Mode of access: <<http://www.liberation.fr/politiques/0101606585-ce-debat-confortedes-positions-de-fermeture-et-de-xenophobie-plus-que-d-ouverture>>. — Date of access: 28.04.2012.

16. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person [Electronic resource]. — Mode of access: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>>. — Date of access: 10.05.2021.