

УДК 342

Балданова Р.А.

*Институт стран Азии и Африки Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова
125009, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 1, Российская Федерация*

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОВРЕМЕННОЙ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КИТАЯ

АННОТАЦИЯ

Миграционные процессы сегодня – это важный фактор развития современного государства. В статье рассматриваются основные тенденции современной иммиграционной политики Китая – трансформация Китая в глобальном миграционном порядке, борьба с нелегальной миграцией, политика по отношению к зарубежным китайцам, привлечение международных специалистов, отношение к беженцам, проблемы миграционного законодательства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

иммиграционная политика КНР, нелегальная миграция, зарубежные китайцы, высококлассные специалисты в Китае, беженцы в Китае, миграционное законодательство в Китае, Закон КНР «Об управлении въездом и выездом», визовый режим в Китае.

R. Baldanova

*Institute of Asian and African Studies, Lomonosov Moscow State University
11 build. 1, Mokhovaya ul., Moscow 125009, Russian Federation*

MAIN TRENDS IN CHINA'S MODERN MIGRATION POLICY

ABSTRACT

Today migration processes has become an important factor of modern state development. The article scrutinizes the main tendencies of the modern immigration policy of China. They are: the transformation of China in the global migration order, the fight against illegal migration, the policy towards the overseas Chinese, the involvement of international specialists, the attitude to refugees, the problems of migration legislation.

KEY WORDS

the immigration policy of the PRC, illegal migration, foreign Chinese, high-quality specialists in China, refugees in China, migration legislation in China, Exit-Entry Administration Law of the People's Republic of China, the visa regime of the PRC.

Учитывая долгий период закрытости границ, предшествовавший эпохе реформ, Китай прошёл длинный путь от полной изоляции своих граждан от внешнего мира до высокой степени передвижения через границы в настоящее время. Таким образом, место Китая в глобальном миграционном порядке было преобразовано за три десятилетия стремительного экономического развития. Политика по реформированию и открытию страны, начатая в 1978 г., ускорила китайскую эмиграцию и внутреннюю миграцию в сторону индустриально развитого побережья. Хотя эти тенденции остаются важными, наметился ещё один тренд: всё большее число иностранцев направляются в Китай.

Категории приезжающих иммигрантов в Китай чрезвычайно разнообразны. Благодаря устойчивой экономике, гостеприимству университетов и низким ценам на проживание страна начала привлекать людей из различных уголков мира, относительно мягкая визовая политика позволила въезд мигрантам из разных стран. Однако принятие нового законодательства в 2012 г. ознаменовало собой шаг к ужесточению иммиграционного контроля.

В течение почти трёх десятилетий миграция в Китай регулировалась законом «Об управлении въездом и выездом иностранцев» (1985 г.). Несмотря на то, что Китай в значительной степени известен как страна эмиграции, с момента принятия закона количество иностранных визитов (долгосрочных и краткосрочных) увеличилось в 35 раз, включая увеличение количества туристов, студентов и деловых путешественников. В 2010 г., согласно проведённой национальной переписи, первой, в которой зарегистрировалось число иммигрантов-резидентов, в Китае проживало около 594 000 иммигрантов. В первую пятёрку стран происхождения вошли Республика Корея (РК), США, Япония, Бирма и Вьетнам. Сегодня, отмечая иммиграционный рост, всё же констатируем, что иммигранты составляют небольшую часть населения страны в 1,35 млрд. человек.

Экономические выгоды от иммиграции для Китая бесспорны. Иностранные бизнесмены помогают китайской продукции из экспортно-ориентированного производственного сектора выйти на рынки за рубежом. Туристы стали важным источником дохода. Зарубежные студенческие сборы вносят существенный вклад в бюджеты китайских университетов. Международный имидж Китая повышается благодаря иностранным квалифицированным сотрудникам.

В то же время социальные последствия иммиграции превращаются в общественный и политический источник беспокойства. В 1990-х гг. беспокойство о «некачественных» иммигрантах, не способствовавших модернизации Китая, в основном было сосредоточено на крупномасштабной нерегулярной иммиграции из Северной Кореи и Вьетнама. Однако, несмотря на экономический кризис 2008 г., поразивший большую часть земного шара, беспокойство стали приносить мигранты со всего мира, включая Европу и Северную Америку. Совсем недавно протесты и беспорядки африканских иммигрантов в Китае (примерно 20–60 тыс. человек) также способствовали

появлению страха перед иммиграцией как угрозой социальной стабильности [5]. В крупных городах Китая начались громкие официальные кампании по борьбе с «незаконными мигрантами».

В 2004 г. Министерство общественной безопасности (МОБ) создало рабочую группу для пересмотра иммиграционного законодательства 1985 г. [6]. Перед группой поставили задачу найти баланс между необходимостью содействия экономическому развитию и защитой национальной безопасности и социальной стабильности. Внедрение всеобъемлющего иммиграционного законодательства считалось частью общеполитических реформ в направлении упрочения верховенства закона в «социалистической правовой системе с китайской спецификой» [1].

В результате последующего восьмилетнего процесса были задействованы несколько законодательных органов и заинтересованных сторон на национальном и местном уровнях. Семинары были организованы для обсуждения западных иммиграционных законов и их адаптации под китайскую действительность. В июне 2012 г. Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП) принял новый закон о въезде и выезде (Chujing Rujing Guanli Fa), который вступил в силу в июле 2013 г. [9; 10]. Его первая статья воплощает в себе поиски баланса между минусами и плюсами иммиграции: «Настоящий Закон принят в целях нормативно-правового регулирования въезда и выезда, охраны суверенитета, безопасности и общественного порядка Китайской Народной Республики, содействия внешнему обмену и внешней открытости».

Основное различие в новом законе между желаемыми и нежелательными иммигрантами отражает то, что было найдено в иммиграционной политике многих западных стран. Это различие рассматривается в Китае как инструмент модернизации. «Для Китая важно установить стандарты для иностранцев с точки зрения образовательных достижений, занятий, зарплаты и других аспектов, как это делают развитые страны», – заявил законодатель при принятии закона [10].

БОРЬБА С «ТРЕМЯ НЕЛЕГАЛЬНОСТЯМИ»

Закон 2012 г. является первой всеобъемлющей правовой базой для регулирования виз, проживания и прав иностранцев в Китае. Общей целью является борьба с незаконным въездом, проживанием и работой в Китае – так называемыми «тремя нелегальностями» (сан фей).

Закон ужесточил наказания за нарушение иммиграционного законодательства. Штраф за просрочку визы раньше стоил 5000 юаней (800 долл. США), а сейчас удвоен до 10 000 юаней. Вместо штрафа человек может быть задержан на срок от 5 до 15 дней (ранее срок составлял 3–10 дней), при наличии отягчающих обстоятельств такой срок может быть увеличен до 60 дней. Приказ покинуть Китай может быть отдан наряду со штрафом или задержанием.

Однако обращение с иммигрантами на практике не всегда соответствует этим положениям. Как до, так и после принятия закона несанкционированные мигранты, неспособные заплатить за свою репатриацию, были задержаны на месяцы и даже годы. В провинции Гуандун, которая является главным центром притяжения иностранных иммигрантов, наиболее распространённой формой наказания в 2014 г. для несанкционированных африканских иммигрантов, которые не смогли заплатить за собственную репатриацию, стало тюремное заключение на три месяца. Иммигранты интерпретировали эту практику как неофициальный способ дополнительного наказания за просрочку визы.

Закон «Об управлении въездом и выездом» (2012 г.) также привлекает к ответственности тех, кто оказывает помощь несанкционированным мигрантам. Штраф в 5000 юаней может взиматься с лиц, предоставляющих фальшивую документацию или квалификацию не имеющим прав иностранцам. Работодателям несанкционированных мигрантов можно заплатить 10 000 юаней, а штраф за тех, кто работает незаконно, составляет 20 000 юаней (3022 долл. США). Согласно ст. 45, любой, кто знает иностранцев, которые пребывают, проживают или работают на нелегальном основании в Китае, должен уведомить местное бюро общественной безопасности. Некоторые местные органы власти пошли дальше в мотивировании граждан к борьбе с «тремя нелегальностями». В провинции Гуандун местные положения предусматривают, что осведомители будут вознаграждены.

Некоторые из инструментов, используемых для контроля иностранцев, первоначально были предназначены для управления собственным населением Китая, например система регистрации домашних хозяйств (*hukou*)¹. Иностранцы должны зарегистрировать арендуемое жильё в местном полицейском участке в течение 24 часов с момента прибытия. Таким образом, местные власти располагают информацией о том, где живут иностранцы и когда истекает действие их визы. Это используется для контроля соблюдения иммиграционного законодательства. Закон 2012 г. налагает штраф в размере 2000 юаней (302 долл. США) на тех, кто не зарегистрировал арендованного жилья. Акт проживания может быть зарегистрирован только с согласия арендодателя, который может отказаться, если, например, арендатор задолжал арендодателю. Правительство управляет расселением иностранцев путём отказа регистрировать проживание иностранцев в определённых районах.

Решение китайского правительства поставить перед работодателями, арендодателями и широкой общественностью задачу контролировать иммиграционный статус иностранцев представляет собой де-факто децентрализацию иммиграционного законодательства. Это напоминает предпринятые попытки в других странах мира – например, законодательство штата

¹ 户口 (*hukou*, прописка) – паспортная система, которая ограничивает доступ к системе социального обеспечения в зависимости от места рождения человека.

Аризона (Соединённые Штаты Америки) – наказать людей, которые защищают, нанимают и помогают несанкционированным мигрантам.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЗАРУБЕЖНЫХ КИТАЙЦЕВ

Хотя общая тенденция заключается в более строгом контроле, закон 2012 г. облегчает въезд и пребывание некоторых групп в Китае. Некоторые аспекты нового закона были направлены на укрепление связей с 5,3 млн. китайцев, рождённых на территории Китая и уехавших в своё время, и примерно с 33 млн. этнических китайцев, проживающих за пределами Китая, Гонконга и Макао. Многие из представителей этих диаспор обладают навыками, необходимыми Китаю для обновления его экономики. Закон предоставил зарубежным китайцам расширение прав на покупку недвижимости и позволил пользоваться социальными, медицинскими и образовательными услугами.

Кроме того, были введены две новые категории виз (Q1 и Q2) для людей, имеющих семейные связи в Китае, которым больше не нужно вписываться в другие категории виз, чтобы въехать и остаться в стране. Важно отметить, что для транснациональных семей иностранные супруги могут теперь оставаться в Китае по визе Q1, а не по туристической визе, хотя данная категория не предоставляет права работы в Китае.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ

Одной из долгосрочных целей Китая является привлечение более квалифицированных иностранцев, которые до этого не имели никакого отношения к Китаю. Закон 2012 г. ввёл новую категорию виз для облегчения иммиграции высококвалифицированных специалистов с целью упрощения оформления и выдачи документов. Однако следует отметить, что не существует унифицированных процедур или квалификационных критериев, и в настоящее время виза выдаётся в зависимости от индивидуальной ситуации.

Рабочие визы предназначены для профессионалов в отраслях с профессиональным дефицитом. Неясно, сохранится ли такое положение в будущем, учитывая, что огромное количество выпускников китайских университетов не могут найти работу по специальности.

БЕЖЕНЦЫ В КИТАЕ

Хотя Китай ратифицировал Конвенцию о статусе беженцев 1951 г. и Протокол 1967 г., в законе «О регулировании въезда и выезда» (1985 г.) не упоминалось о праве подавать ходатайство о предоставлении убежища. Закон «Об управлении въездом и выездом» (2012 г.) уже включает положения о том, что иностранный гражданин, обращающийся за получением статуса беженца, в период проведения проверки вправе пребывать на территории КНР на основании временного удостоверения личности, выданного органом общественной безопасности. В случае признания беженцем иностранный гражданин

вправе пребывать или проживать на территории КНР на основании удостоверения личности беженца, выданного органом общественной безопасности.

Китайское правительство пока не в состоянии оценить требования о предоставлении убежища, Пекинское представительство Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ) осуществляет определение статуса беженца с разрешения Китая [7]. В представительстве растёт количество межконтинентальных мигрантов, ищущих убежище. По данным УВКБ ООН по состоянию на август 2014 г., число беженцев и лиц, ищущих убежище, составляло 301 478 человек [8; 9]. Во время своего первого визита в Китай Верховный комиссар ООН по делам беженцев Филиппо Гранди выразил надежду, что Китай может сыграть ключевую роль в разрешении кризиса, связанного с беженцами, путём инвестирования средств в страны с наибольшим количеством беженцев [3].

Новый закон не справляется с одной из крупнейших иммиграционных задач Китая: по истечении действия виз мигранты не могут выехать из страны. Заявки на выездные визы должны подтверждаться местом жительства, однако для этого требуются действительные документы. Исходя из этого, мигранты часто подделывают документы для выезда из Китая. В других же случаях они ждут ареста или депортации. Во всех случаях риски и затраты огромны.

Среди несанкционированных мигрантов в Китае – жертвы торговли людьми. Во многих африканских странах имеет место низкая осведомлённость о жизни в Китае. Торговцы людьми используют это невежество, чтобы побудить женщин, особенно выходцев из Восточной Африки, отправиться в Китай на заработок. В Китае такие женщины зачастую подвергаются долговой кабале, принудительной проституции и лишению свободы. Китайское правительство ратифицировало Протокол ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми в декабре 2009 г. Однако в закон «Об управлении въездом и выездом» (2012 г.) не включены положения о жертвах торговли людьми [2].

НЕРАВНОМЕРНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ

Закон КНР «Об управлении въездом и выездом» (2012 г.) был разработан с целью обеспечения более согласованного управления иммиграцией, но иммиграционные вопросы решаются по-разному на территории государства. Это отчасти объясняется непоследовательными и расплывчатыми формулировками самого закона. Многие должны быть разъяснены через провинциальные правила или специальные действия сотрудников правоохранительных органов. Провинции обладают бóльшим правом вводить ограничительные положения, чем на национальном уровне, не вступая в противоречие с Конституцией.

Структуры госфинансирования препятствуют единому исполнению иммиграционного законодательства. Местные органы власти финансируют полицейские департаменты, отвечающие за повседневное соблюдение им-

миграционной политики. При размытых национальных и провинциальных пунктах закона полиция следует указаниям местных властей с их политическими приоритетами.

Примером может служить ситуация в г. Гуанчжоу. В то время как в Гуанчжоу и соседнем районе Фошань работают по тем же национальным и провинциальным правилам, практическое осуществление там иммиграционного законодательства сильно различается. Несанкционированные иммигранты начали переезжать из Гуанчжоу в Фошань, чтобы избежать строгого контроля действия виз и жилья в Гуанчжоу, поскольку полиция Фошань славится своей лояльностью в обращении с иностранцами. Африканские и филиппинские мигранты, которые просрочили свои визы, также обращались в полицию в Фошань, а не в Гуанчжоу для оформления выездных виз. В конечном итоге, административное и социальное бремя, возложенное на Фошань в результате притока несанкционированных мигрантов, привело к более строгим практикам в области визовых проверок, аренды жилья и выездных виз. Так, к концу 2014 г. многие из несанкционированных лиц уехали из Фошань в районы, где законы были более мягко интерпретированы.

БУДУЩИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ МИГРАЦИИ И ИММИГРАНТОВ В КИТАЕ

С момента вступления в силу закона «Об управлении въездом и выездом» и по сей день представляется сложным оценить его последствия. Несмотря на то, что он имеет общее с иммиграционной политикой Запада, он также отличается китайской спецификой в части содержания и способов осуществления. Самое главное – это предоставление многих полномочий на местном уровне, где политики, а также сотрудники правоохранительных органов подвержены влиянию общественного мнения. В настоящее время растёт недовольство иммиграцией в обществе, из-за чего многим иностранцам становится всё труднее въезжать и пребывать в Китае. Будет ли Китай проводить сдерживающую политику по отношению к мигрантам, считающимся нежелательными, а также поддерживать благоприятную среду для тех, кто считается желательным, ещё предстоит выяснить.

ЛИТЕРАТУРА

1. Синь Чуньин, Хуан Вэй. Zhonghua renmin gongheguo churujing guanlifa jiedu (Анализ Закона КНР «Об управлении въездом и выездом») от 30.06.2012. Пекин: Китайское юридическое издательство, 2012. 369 с.
2. Bork-Hüffer T., Yuan-Ihle Y. The Management of Foreigners in China: Changes to the Migration Law and Regulations during the Late Hu-Wen and Early Xi-Li Eras and Their Potential Effects // International Journal of China Studies. 2014. December. Vol. 5. № 3. P. 571–597.
3. China can play key role in solving refugee crises [Электронный ресурс] // United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): [сайт]. URL: <http://www.unhcr.org/news/latest/2017/6/593946b64/china-play-key-role-solving->

refugee-crises-unhcr-chief.html (дата обращения: 12.06.2017).

4. Lin Y. Africans Protests Highlight Tension in Guangzhou [Электронный ресурс] // *The Wall Street Journal*: [сайт]. URL: <https://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/06/20/africans-protests-highlight-tensions-in-guangzhou> (дата обращения: 12.06.2017).

5. Liu Guofu. Chinese Immigration Law. Burlington, VT: Ashgate, 2010. 223 p.

6. The People's Republic of China Fact Sheet [Электронный ресурс] // United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): [сайт]. URL: <http://www.unhcr.org/5000187d9.html> (дата обращения: 12.06.2017).

7. UNHCR Statistics [Электронный ресурс] // United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): [сайт]. URL: <http://popstats.unhcr.org/en/overview> (дата обращения: 12.06.2017).

8. Xinhua. New law targets foreigners illegal presence [Электронный ресурс] // *China Daily*: [сайт]. URL: http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-06/30/content_15539201.htm (дата обращения: 12.06.2017).

9. Zhonghua renmin gongheguo churujing guanli tiaoli (Положение «Об управлении въездом и выездом иностранных граждан») от 12.07.2013 [Электронный ресурс] // *Zhongyang zhengfu wangzhan*: [сайт]. URL: http://www.gov.cn/zwgk/2013-07/22/content_2452453.htm (дата обращения: 12.06.2017).

10. Zhonghua renmin gongheguo churujing guanlifa (Закон КНР «Об управлении въездом и выездом») от 30.06.2012 [Электронный ресурс] // *Zhongyang zhengfu wangzhan*: [сайт]. URL: http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content_2174944.htm (дата обращения: 12.06.2017).

11. Zhonghua renmin gongheguo guojifa. (Закон о гражданстве КНР) от 10.09.1980 [Электронный ресурс] // *Zhongyang zhengfu wangzhan*: [сайт]. URL: http://www.gov.cn/banshi/2005-05/25/content_843.htm (дата обращения: 24.05.2017).

REFERENCES

1. Xin Chunying, Huang Wei. [Zhonghua renmin gongheguo churujing guanlifa jiedu (the Analysis of the PRC Law "On the control of entry and exit") dated 30.06.2012]. Beijing, Chinese legal publishing house, 2012. 369 p.

2. Bork-Hüffer T., Yuan-Ihle Y. The Management of Foreigners in China: Changes to the Migration Law and Regulations during the Late Hu-Wen and Early Xi-Li Eras and Their Potential Effects. In: *International Journal of China Studies*. 2014, December, vol. 5, no. 3, pp. 571–597.

3. China can play key role in solving refugee crises. In: *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*. Available at: <http://www.unhcr.org/news/latest/2017/6/593946b64/china-play-key-role-solving-refugee-crises-unhcr-chief.html> (accessed: 12.06.2017).

4. Lin Y. Africans Protests Highlight Tension in Guangzhou. In: *The Wall Street Journal*. Available at: <https://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/06/20/africans-protests-highlight-tensions-in-guangzhou> (accessed: 12.06.2017).

5. Liu G. Chinese Immigration Law. Burlington, VT: Ashgate, 2010. 223 p.

6. The People's Republic of China Fact Sheet. In: *United Nations High*

Commissioner for Refugees (UNHCR). Available at: www.unhcr.org/5000187d9.html (accessed: 12.06.2017).

7. UNHCR Statistics. In: *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*. Available at: <http://popstats.unhcr.org/en/overview> (accessed: 12.06.2017).

8. Xinhua. New law targets foreigners' illegal presence. In: *China Daily*. Available at: http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-06/30/content_15539201.htm (accessed: 12.06.2017).

9. Zhonghua renmin gongheguo churujing guanli tiaoli (Regulation "On managing the entry and exit of foreign citizens") dated 12.07.2013. In: *Zhongyang zhengfu wangzhan*. Available at: http://www.gov.cn/zwgk/2013-07/22/content_2452453.htm (accessed: 12.06.2017).

10. Zhonghua renmin gongheguo churujing guanlifa (Law of the PRC "On the control of entry and exit") dated 30.06.2012. In: *Zhongyang zhengfu wangzhan*. Available at: http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content_2174944.htm (accessed: 12.06.2017).

11. Zhonghua renmin gongheguo guojifa (The nationality law of the PRC) dated 10.09.1980. In: *Zhongyang zhengfu wangzhan*. Available at: http://www.gov.cn/banshi/2005-05/25/content_843.htm (accessed: 24.05.2017).

ДАТА ПУБЛИКАЦИИ

Статья поступила в редакцию 30.03.2018

Статья размещена на сайте: 07.05.2018

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Балданова Раджана Александровна – аспирант кафедры политологии Востока Института стран Азии и Африки Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; e-mail: radzhana1603@mail.ru

Radzhana A. Baldanova – postgraduate student at the Department of the political science of the East, Institute of Asian and African Studies, Lomonosov Moscow State University; e-mail: radzhana1603@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ / FOR CITATION

Балданова Р.А. Основные тенденции современной иммиграционной политики Китая // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2018. № 2. URL: www.evestnik-mgou.ru.

Baldanova R.A. Main trends in China's modern migration policy. In: *Bulletin of Moscow Region State University (e-journal)*, 2018, no. 2. Available at: www.evestnik-mgou.ru.