

ПРОБЛЕМА ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ: ВЗГЛЯД ИЗ ПЕКИНА

© 2019 г. Е. Соболева

СОБОЛЕВА Елена Дмитриевна, Ph.D. (политические науки),
Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, Санкт-Петербургский филиал, РФ,
190008 Санкт-Петербург, ул. Союза Печатников, 16 (edsoboleva@hse.ru).

Статья поступила в редакцию 30.07.2018.

В статье рассматриваются правовые и институциональные рамки китайской политики по защите беженцев, анализируется отношение КНР к вынужденным переселенцам из разных государств, а также позиция страны относительно мирового миграционного кризиса. Показано, что Пекин часто игнорирует нормы международно-правового режима защиты беженцев, а его реакция на международное давление проявляется в создании альтернативного дискурса относительно определения понятия “беженец” и роли Китая в локальных и мировых миграционных кризисах. В то же время КНР все больше вовлекается в международное сотрудничество по защите беженцев для достижения собственных внешнеполитических целей.

Ключевые слова: беженцы, миграция, УВКБ, убежище, миграционный кризис, внешняя политика КНР.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-94-102

Согласно данным ООН, в 2017 г. в мире насчитывалось более 68.5 млн вынужденных переселенцев, которым пришлось покинуть свой дом из-за вооруженных конфликтов, экологических и гуманитарных катастроф. Многие из государств, граничащих с Китайской Народной Республикой, политически нестабильны и экономически значительно менее развиты. Относительная безопасность и экономический рост делают Китай привлекательным для мигрантов и беженцев из соседних стран. Кроме того, вынужденным переселенцам становится все труднее найти убежище на Западе, потому что миграционные потоки растут даже из тех государств, с которыми у КНР нет общей границы.

Как западные, так и китайские ученые пишут об опасности возникновения гуманитарного кризиса из-за внезапного притока беженцев в КНР и обращают внимание на необходимость своевременной разработки политики по отношению к вынужденным переселенцам [1; 2]. Кроме того, в связи с возвышением Китая на мировой арене международное сообщество все чаще выступает с призывами в адрес Пекина взять на себя больше ответственности в решении глобальных проблем, в частности, активнее участвовать в сотрудничестве по вопросам вынужденной миграции. В этом контексте возникают вопросы: как КНР реагирует на новые вызовы и международное давление? Насколько Китай интегрирован в международный режим защиты беженцев?

Обозначенная тема практически оставалась без внимания отечественных международников

и востоковедов, которые до сих пор рассматривали проблему беженцев в КНР преимущественно в историческом русле, в контексте миграции из Российской империи и СССР в Китай в первой половине XX столетия. Исключение – исследование корееведа А.Н. Ланькова, посвященные корейским беженцам в Северо-Восточном Китае [2]. В среде западных и китайских ученых проблема современной политики КНР по отношению к беженцам получила чуть больше внимания, в частности стоит выделить работы Лили Сун [3; 4; 5]. Как в англоязычных, так и в китайских научных журналах можно найти статьи о политике КНР по отношению к беженцам в целом [6] и применяемой к отдельным группам лиц, ищущих убежище в этой стране [7; 8]. Особо стоит выделить публикации Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) [9; 10; 11] и НКО *Human Rights Watch* [12].

В предлагаемой статье сначала будет рассмотрен международный режим защиты беженцев (история его возникновения и нормативная база), а затем проанализированы правовые и институциональные рамки политики КНР в отношении этой категории лиц. Далее будут проанализированы особенности отношения китайского правительства к беженцам из различных государств, а также к мировому миграционному кризису. Кроме непосредственно политики, в статье затрагивается официальный дискурс в КНР относительно определения понятия “беженец” и роли Китая в локальных и мировых миграционных кризисах.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕЖИМ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

Первые международные соглашения, установившие модель мирового сотрудничества по защите и оказанию помощи беженцам, появились еще в начале XX в., после Первой мировой войны по инициативе Лиги Наций. 28 июля 1951 г. на смену им пришла Конвенция о статусе беженцев [13], которая и сегодня остается основным документом, регулирующим международный режим защиты вынужденных переселенцев. Конвенция была дополнена только один раз – в 1967 г. Протоколом, касающимся статуса беженцев [14]. Протокол расширил географические и временные рамки Конвенции, которая ранее касалась лишь людей, покинувших родину в результате Второй мировой войны.

Конвенция и Протокол определяют круг лиц, которых можно считать беженцами, и закрепляют их правовой статус в стране поиска убежища. Так, беженцем считается лицо, которое “в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений” [13]. Конвенция запрещает дискриминацию беженцев и предусматривает их свободу от наказания за незаконный въезд или пребывание в стране убежища. Государства в свою очередь не должны высылать или возвращать беженцев против их воли на территорию, где их жизнь и свобода находятся под угрозой. Также согласно Конвенции беженцы имеют право на работу, образование, суд и свободу передвижения [13].

Важно отметить, что пересечение международной границы в поисках защиты не наделяет статусом беженца автоматически. В Конвенции не зафиксировано, каким образом должен проходить процесс идентификации и присвоения соответствующего статуса, потому что государства самостоятельно решают этот вопрос, и механизм определения статуса беженца сильно варьируется [15].

Конвенция обязывает государства сотрудничать с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. В функции УВКБ, учрежденного в 1950 г., входит обеспечение защиты и предоставление помощи беженцам, а также поиск долгосрочного решения их проблемы – содействие до-

бровольной репатриации и переселению. Однако в своей работе эта структура сталкивается с двумя основными препятствиями: принципом государственного суверенитета и недостатком финансирования. Для полноценного выполнения обязанностей УВКБ необходим доступ на территорию принимающей беженцев страны, то есть возможности и рамки его работы ограничены мандатом, который предоставляет государство.

В преамбуле к Конвенции о статусе беженцев говорится о необходимости международного сотрудничества, так как “предоставление права убежища может возложить на некоторые страны непомерное бремя” [13]. В настоящее время для государств предусмотрено два типа такого сотрудничества: финансовая помощь, предоставляемая через УВКБ, другие международные организации или напрямую, и “физическая” помощь, предполагающая переселение беженцев в третьи страны. Однако механизм и правила международного взаимодействия в области защиты беженцев нормативно не закреплены, потому что зачастую зависит от интересов отдельных государств.

Несмотря на наличие правовой базы, международный режим защиты беженцев не подкреплен механизмом контроля выполнения положений Конвенции. Другой недостаток международно-правового режима кроется в том, что само определение понятия “беженец” в Конвенции середины прошлого столетия устарело и не учитывает все современные формы вынужденной миграции. Стоит также отметить тесную связь развития режима защиты беженцев с холодной войной, в ходе которой предоставление статуса беженца стало политическим жестом, направленным на стигматизацию стран происхождения беженцев. До сих пор, признавая статус беженца, одно государство подтверждает несостоятельность другого, что часто негативно влияет на их двусторонние отношения.

ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ В КНР

В 1982 г. Китай подписал и ратифицировал Конвенцию о статусе беженцев и дополнительный Протокол, касающийся статуса беженцев. Поводом для этого послужило массовое бегство людей с территории Индокитая в связи с продолжительными вооруженными конфликтами и политическими репрессиями во Вьетнаме, которые были направлены главным образом против вьетнамцев китайского происхождения. Несмотря на то что с момента ратификации прошло уже более 30 лет, в КНР до сих пор не принята соответствующая законодательная база, а также не обозначены принципы соотношения международных конвенций,

ратифицированных Пекином, и национального законодательства.

Беженцы все же упоминаются в государственных законах, например, в ст. 32 Конституции КНР от 1982 г., которая гласит, что “Китайская Народная Республика может предоставить право убежища иностранцам, вынужденным эмигрировать по политическим причинам” [16]. Однако никаких уточнений по поводу того, что считается политическими причинами, какие институты и каким образом принимают решение о предоставлении убежища, каков правовой статус беженцев на территории КНР, в Конституции нет.

В 2012 г. в КНР был принят новый закон “Об управлении въездом и выездом”, согласно ст. 46 которого “иностранцы граждане, подавшие заявку на получение статуса беженца, в период проведения проверки вправе пребывать в Китае на основании временного удостоверения личности, выданного органами общественной безопасности; иностранные граждане, получившие статус беженца, могут пребывать и проживать в Китае на основании удостоверения личности беженца, выданного органами общественной безопасности” [17]. В законе отсутствует определение беженца, а также не сказано, как и куда лица, ищущие убежище, могут обратиться для получения соответствующего статуса. Из многочисленных прав, гарантированных беженцам Конвенцией и Протоколом ООН, в новом законе упомянуто только право проживать на территории КНР.

Таким образом, лица, ищущие убежище в Китае, могут подать заявку на получение статуса беженца только через офис УВКБ. Последнее рассматривает обращения, принимает решения о присвоении статуса беженца, выплачивает пособия и ищет долгосрочное решение проблемы вынужденных мигрантов. Однако единственный в материковом Китае офис УВКБ располагается в Пекине и имеет ограниченные ресурсы. Его сотрудникам запрещено работать в ряде регионов страны, поэтому они не в состоянии оказать содействие всем вынужденным переселенцам, находящимся на территории КНР.

Стоит отметить, что беженцы не могут подать заявку на рассмотрение своего статуса до пересечения границы с КНР. До предоставления документов в УВКБ их въезд и пребывание на территории Китая регулируется законом “Об управлении въездом и выездом” [17], а также “Нормами и правилами регулирования въезда и выезда иностранных граждан за границу КНР” (2013 г.) [18], “Правилами рассмотрения и утверждения длительного проживания иностранцев в Китае” (2004 г.) [19], “Порядком введения соответствующего режима в отношении иностранцев, получивших вид на по-

стоянное жительство в Китае” (2005 г.) [20], правилами о трудоустройстве иностранцев от 2017 г. и другими нормативными документами, которые распространяются на всех иностранных граждан.

Для въезда в Китай необходимы документы, подтверждающие личность, вид на жительство или виза КНР, но даже при их наличии китайские пограничные службы могут отказать во въезде без объяснения причины. Органы общественной безопасности имеют право задерживать иностранцев, которые подозреваются в незаконном въезде, превышении сроков пребывания или нелегальном трудоустройстве, и применять целый ряд наказаний от устных предупреждений и штрафов до депортации [17; 18]. Без признания статуса беженца УВКБ право на постоянное проживание в Китае получить довольно трудно — оно предоставляется иностранцам, отвечающим довольно строгим критериями (например, тем, кто сделал инвестиции фиксированного размера в определенные сферы экономики страны, является супругом или супругой гражданина КНР и т.д.) [19; 20].

В то же время в соответствии со ст. 90 закона “Об управлении въездом и выездом” провинции и автономные районы, примыкающие к государственной границе, имеют право “в соответствии с положениями соглашений о пограничном сотрудничестве, заключенных КНР с другими государствами, принимать местные нормативные и правительственные акты, регулирующие порядок въезда и выезда населения приграничных территорий двух государств” [17]. Так, в 1997 г. КНР подписала с Мьянмой Соглашение по управлению и сотрудничеству в приграничных зонах, по условиям которого жители перечисленных в нем 20 приграничных районов с каждой стороны получили право пересекать границу без визы при наличии пропуска на въезд-выезд, выданного местными властями страны их проживания [21].

Проблемой беженцев в Китае занимаются сразу несколько государственных структур: Министерство общественной безопасности (МОБ), Министерство иностранных дел (МИД), Министерство гражданской администрации (МГА), а также Народно-освободительная армия Китая (НОАК), которая охраняет отдельные участки границы. В апреле 2018 г. в ходе реформирования структур Госсовета КНР в рамках МОБ было создано Государственное управление по делам иммиграции вместо ранее существовавших Управления по въезду и выезду (иммиграционному контролю) и Управления по пограничному контролю. Появление данной структуры объясняется возросшей заинтересованностью КНР в привлечении трудовых ресурсов и талантов из заграницы и усилении миграционных потоков на территорию Китая.

Новое управление занимается координацией, разработкой и осуществлением миграционной политики. Оно не только взяло на себя управление делами беженцев, которое раньше находилось под контролем разных подразделений МОБ (въезд, выезд и регистрация иностранцев, контроль границ и приграничных территорий), но частично пересекается в своем функционале с МИД (международное сотрудничество в миграционной сфере) и МГА (временное и постоянное проживание беженцев) [22]. Вероятность того, что МИД и МГА будут полностью исключены из проблемы вынужденной миграции, очень мала. МИД продолжит осуществлять взаимодействие с УВКБ и иностранными государствами по вопросам вынужденных переселенцев, а также комментировать политику Пекина по отношению к беженцам и мировым миграционным кризисам. МГА, по всей вероятности, сохранит свои полномочия по содействию беженцам из Индокитая, находящимся в Китае: еще в 1979 г. в рамках министерства появилась специальная структура – Канцелярия по приему и расселению индокитайских беженцев, отделения которой существуют на национальном, провинциальном и уездном уровнях. Однако с созданием специального управления можно говорить о появлении единого центра принятия решений в области миграционной политики.

В ходе реформы Госсовета в апреле 2018 г. также было создано Агентство по сотрудничеству в области международного развития, которое напрямую подчиняется Госсовету. Новое агентство наделено функциями, ранее находившимися в ведении двух министерств – МИДа и Министерства коммерции (последнее часто обвинялось в предпочтении экономических интересов дипломатическим). По официальной информации, цель данной структуры – сделать внешнюю помощь одним из ключевых инструментов дипломатии КНР. В задачи агентства входит координация и стратегическое планирование, выделение и контроль распределения внешней помощи в рамках международной политики КНР в целом и в частности – для поддержки инициативы «Один пояс, один путь» [22].

Итак, ратифицировав Конвенцию ООН еще в 1982 г., до настоящего времени Китай не принял законы, регулирующие процесс получения статуса беженца и определяющие права беженцев на территории республики. Отсутствие четких правил, во-первых, позволяет Пекину в данной области руководствоваться национальными интересами, а не нормами международного права, а во-вторых, является частью политики сдерживания, цель которой – предотвратить увеличение количества беженцев. Интересно, что в отличие от КНР, в России еще в 1993 г. был принят федеральный закон «О беженцах». Однако в РФ политика сдерживания

осуществляется иначе – на уровне подачи и рассмотрения заявок на получение статуса беженца: эта процедура часто занимает продолжительный срок и имеет большой процент отказов. Несмотря на то что на российской территории находятся сотни тысяч просителей убежища, большинство из них получили право лишь на временное убежище, и лишь сотни имеют официальный статус беженца и могут воспользоваться всеми соответствующими правами [23].

Создание в 2018 г. Государственного управления по делам иммиграции и Агентства по сотрудничеству в области международного развития показывает, что КНР осознает необходимость централизованного регулирования проблем миграции и гуманитарной помощи. Вопросы вынужденной миграции являются лишь одним из пунктов в функционале данных организаций, однако их появление – важный шаг в процессе создания единого центра принятия решений относительно проблемы беженцев.

БЕЖЕНЦЫ В КНР

Данные о количестве беженцев в Китае значительно разнятся в зависимости от того, кем и каким образом ведется подсчет. По официальной статистике УВКБ, в 2016 г. в КНР находилось 668 лиц, которые подали заявку на присвоение статуса беженца, и 317 тыс. 255 зарегистрированных беженцев [24]. Однако данные подсчеты охватывают только тех, кто был зарегистрирован УВКБ, что возможно далеко не для всех вынужденных переселенцев, попадающих в Китай.

Поскольку в китайском законодательстве отсутствует определение беженца, некоторые группы людей, за которыми признают этот статус другие государства, международные организации и НКО, не считаются таковыми в КНР. Можно выделить пять категорий вынужденных мигрантов, которые имеют внутри КНР разный статус и, соответственно, разный уровень поддержки со стороны государства: беженцы из Индокитая; городские беженцы (*urban refugees*), большинство которых приехало в Китай из стран, не имеющих с ним общей границы; беженцы из КНДР; беженцы из Мьянмы, принадлежащие к этнической группе Кокан; беженцы из Мьянмы, принадлежащие к этнической группе Качин. Рассмотрим отношение и политику Китая применительно к вышеперечисленным группам и обоснование Пекином своей позиции по данному поводу.

Как указывалось выше, большую часть зарегистрированных беженцев в КНР составляют выходцы из Индокитая. В период с конца 70-х до середины 80-х годов XX в. Китай принял около 300 тыс.

переселенцев из этого региона. Он официально признал их беженцами и сотрудничал с УВКБ в принятии мер по их интеграции в китайское общество или переселению в другие страны. В целом этот комплекс мероприятий по переселению считается одной из наиболее успешных интеграционных программ в мире особенно из-за активного участия китайского правительства и долгосрочной официальной помощи. Однако, несмотря на долгий срок проживания на территории Китая и этническое родство (большинство беженцев – этнические китайцы), большая часть из них до сих пор не имеет гражданства КНР [9]. Интересно, что в китайской прессе и официальных источниках данную группу вынужденно переселенных лиц часто называют не просто беженцами, а беженцами-хуацяо или вернувшимися на родину беженцами-хуацяо, то есть беженцами китайского происхождения (难民/归难侨, *nanqiao/guinanqiao*). Выходцы из Индокитая до сих пор учитываются в статистике УВКБ и часто упоминаются китайскими чиновниками в официальных заявлениях с целью представить Китай одним из государств – лидеров по количеству принятых беженцев.

Следующая категория – это беженцы из стран Ближнего Востока, Африки и Южной Азии, которые законно пересекли китайскую границу на основании туристических, студенческих или бизнес-виз. Как правило, у них неплохой уровень образования, они достаточно осведомлены о своих правах и проживают в городах, потому их также называют “городскими беженцами” (*urban refugees*). Приехав в КНР с иной официально заявленной целью, они подают прошение о получении статуса беженца в отделение УВКБ. Китай признает беженцев, статус которых был подтвержден УВКБ, разрешает их временное проживание на своей территории, но они не имеют прав на работу, доступ к высшему образованию и свободу перемещения. По статистике УВКБ, в 2016 г. в КНР насчитывалось всего 158 зарегистрированных беженцев и 668 зарегистрированных просителей убежища, чьи заявки находились на рассмотрении, то есть в общем чуть более 800 человек [24]. В официальной прессе эту группу называют беженцами (难民, *nanmin*).

Представители оставшихся трех групп являются гражданами приграничных государств и проникают на территорию КНР, пересекая наземную государственную границу без получения визы. Попавшие таким способом в страну лица, ищущие убежища в приграничных провинциях, зачастую не знают о своих правах, не имеют доступа к УВКБ и потому не могут подать заявку на получение искомого статуса. Остановимся на политике Пекина по отношению к беженцам из КНДР и Мьянмы – двух граничащих с КНР государств, откуда прибывает наибольшее количество вынужденных переселенцев.

Начиная с середины 90-х годов XX в. на территорию Китая стали нелегально проникать жители Северной Кореи, которые покидали свою страну в связи с голодом. С тех пор экономическая ситуация в КНДР улучшилась, но бегство северокорейцев в КНР продолжается. Достоверная информация об их количестве недоступна: так, в 2001 г., по оценкам местных чиновников, в провинции Цзилинь находилось около 3 тыс. корейских беженцев, однако большинство аналитиков говорят о 20–30 тыс. человек [8].

В Китае северокорейцы считаются нелегальными мигрантами (非法移民, *feifayimin*) и не имеют возможности подать заявку на получение статуса беженца. Официальная позиция МИД КНР заключается в том, что граждане КНДР, нелегально пересекающие китайскую границу, не могут считаться беженцами, поскольку они не подвергаются преследованию, а приезжают в Китай по экономическим причинам. Однако вполне вероятно, что некоторые переселенцы покидают КНДР не из-за экономических трудностей, но у них нет даже возможности подать заявку на рассмотрение своего статуса. Кроме того, северокорейцев, нелегально оставивших свою страну, можно отнести к категории беженцев *surplace*: опасность преследования на родине возникает уже после незаконного пересечения границы, так как депортированных лиц ждет наказание по возвращении [25].

В целом политика по отношению к беженцам из КНДР не является последовательной: Китай, с одной стороны, закрывает глаза на большое количество северокорейцев, незаконно проживающих на его территории, а с другой стороны, время от времени депортирует их обратно в КНДР. Временное прекращение депортаций связывают с проблемами в двусторонних отношениях этих государств, например, после северокорейских ядерных испытаний в 2009 г.

С начала 2000-х годов до марта 2018 г. также имели место два случая массового бегства беженцев в КНР из района Кокан штата Шан Мьянмы (2009 и 2015 гг.) и один – из штата Качин (2011 г.). Во всех трех случаях десятки тысяч людей пересекли границу и проникли на территорию китайской провинции Юньнань из-за вооруженных столкновений между центральным правительством Мьянмы и повстанцами. Находясь на территории КНР, они не могли подать заявку на получение статуса беженца: УВКБ просило китайские власти разрешить доступ сотрудников в пограничную зону, но получило отказ [12]. В 2009 г. правительство Китая предоставило беженцам из района Кокан продовольствие и медицинскую помощь, и вскоре, когда кризис в Мьянме несколько стих, они вернулись на родину [10]. Позже, в феврале 2015 г.,

ситуация повторилась: беженцам из Кокан опять было предоставлено временное убежище, но уже в марте появилась информация о том, что их заставили вернуться обратно. Когда в июне 2011 г. беженцы из штата Качин пытались найти убежище в Юньнани, Китай не позволил некоторым из них пересечь границу. Кроме того, правительство КНР не предоставило пострадавшим гуманитарную помощь, пропустив только три гуманитарных конвоя ООН, что заставило многих вернуться обратно до завершения конфликта. Согласно заявлению пресс-секретаря УВКБ, в августе 2012 г. около 5 тыс. беженцев были насильно отправлены обратно на родину, где продолжались вооруженные столкновения [11; 12; 26].

В официальных заявлениях МИД КНР и китайской прессе эти группы вынужденно перемещенных лиц из Мьянмы часто называют не беженцами, а приграничными жителями (*边民*, *bianmin*) — термином из соглашения о сотрудничестве с этой страной от 1997 г. Однако очень маловероятно, что китайские власти смогли проверить документы и установить регион проживания для всех вынужденных переселенцев. Несмотря на кажущийся одинаковым статус данных групп, в КНР выходцы из штата Качин и из района Кокан штата Шан столкнулись с разной реакцией официальных ведомств на свое появление. Это можно объяснить тем, что беженцы из района Кокан являются этническими китайцами, а жители штата Качин — нет.

Каковы же общие причины столь разной политики по отношению к вынужденным мигрантам из разных стран? Согласно реалистической парадигме, Китай, как и любое другое государство, в своей внешней политике руководствуется национальными интересами. Решение о формах обращения с беженцами в каждой конкретной ситуации зависит от того, какое влияние произведенные действия окажут на отношения КНР со страной происхождения вынужденных переселенцев. Так, конфликт между Ханоем и Пекином может объяснить гостеприимную политику по отношению к выходцам из Индокитая, а заинтересовать КНР в хороших отношениях с Мьянмой — противоположную линию в адрес мигрантов из штатов Шан и Качин. Кроме того, важную роль играет и этническая принадлежность лиц, ищущих убежище в Китае.

В целом Пекин взял курс на сдерживание, стараясь предотвратить увеличение притока вынужденных мигрантов на свою территорию. Можно сделать вывод, что положение беженцев в КНР в значительной степени определяется внешнеполитическими задачами страны и вопросами ее внутренней стабильности, а не международным правом. Интересно, что хотя Китай нарушает положения Конвенции ООН и проводит непоследо-

вательную политику, китайские власти признают важность данного документа как основы международного режима защиты беженцев, но предлагают свои трактовки и свой альтернативный взгляд на определение понятия беженец.

КНР И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ЗАЩИТЕ БЕЖЕНЦЕВ

Международный миграционный кризис и роль КНР в его разрешении довольно часто освещаются в китайской прессе. В публикациях говорится о вкладе Китая в решение проблем вынужденной миграции в форме пожертвований пострадавшим странам и международным организациям. Одновременно идея о том, что возвышение страны предполагает активизацию ее деятельности в разрешении кризиса и участие в программах переселения беженцев, воспринимается негативно как в официальной прессе, так и в социальных медиа [27].

Как правило, нежелание принимать беженцев из стран Африки или Ближнего Востока объясняется тремя причинами. Во-первых, предоставление им убежища рассматривается как угроза социальной стабильности, что можно отчасти объяснить ростом исламофобии в КНР [28]. Во-вторых, поскольку Китай не причастен к возникновению кризиса, считается, что он не должен участвовать и в его разрешении. Третий аргумент заключается в том, что КНР сама страдает от перенаселения и является развивающимся государством, следовательно, от нее не должны требовать активного содействия решению данной проблемы [29; 30]. Кроме того, Пекин выступает против практики переселения беженцев как таковой, заявляя, что беженцы — это не мигранты, они хотят вернуться обратно после стабилизации обстановки на родине. Поэтому, по мнению КНР, бороться следует с причинами конфликта, а не заниматься переселением [31].

Отказываясь принимать участие в программах переселения, Китай, как уже было сказано, оказывает финансовую помощь международным организациям и другим государствам. В 2017 г. КНР заняла 31-е место среди доноров УВКБ с пожертвованием в размере 11 млн 144 тыс. 039 долл., что более чем в 100 раз меньше пожертвования правительства США за данный период [32]. Помимо взносов в УВКБ, КНР выделяет средства на помощь беженцам через Международную организацию по миграции, Международный комитет Красного Креста и Всемирную продовольственную программу. Китай также часто помогает отдельным государствам напрямую, например, во время официальных визитов высокопоставленных чиновников в страны,

страдающие от притока беженцев. Так, в период с 2000 по 2017 г. Пекин как минимум три раза выделял напрямую гуманитарную помощь Иордании и два раза — Египту.

В 2017 г. председатель КНР Си Цзиньпин пообещал выделить 1 млрд долл. международным организациям для осуществления проектов сотрудничества в странах, участвующих в китайской инициативе “Один пояс, один путь”. Среди этих проектов 100 ориентированы на помощь беженцам и включают поставки продовольствия, палаток и передвижных домов, образовательные стипендии и финансовую помощь для спортсменов [33]. Таким образом, гуманитарная помощь беженцам является одним из инструментов китайской дипломатии, с помощью которого Пекин пытается укрепить как двусторонние отношения, так и многосторонние инициативы.

КНР сопротивляется давлению со стороны международного сообщества, которое требует от нее участия в программах переселения. Помимо этого, взносы Китая в УВКБ пока еще сильно отстают от взносов развитых стран. Однако налицо постепенная тенденция вовлечения страны в международное сотрудничество по защите беженцев, которое она использует для решения собственных внешнеполитических задач.

* * *

В основе международно-правового режима защиты беженцев лежит Конвенция о статусе беженцев ООН и Протокол, касающийся статуса беженцев. С одной стороны, эти документы на международном уровне закрепляют права беженцев и обязанности государств, которые признаются большей частью стран мира. С другой стороны, в Конвенции и Протоколе отсутствуют четкие требования по проведению процедуры идентификации беженцев, а также не предусмотрен механизм контроля и принуждения государств соблюдать ее положения. В связи с этим страны имеют довольно большую свободу при формировании политики по защите беженцев, а возможность международного сообщества повлиять на данный выбор ограничена.

Китай подписал Конвенцию и Протокол еще в 1982 г., но до сих пор не внес соответствующие изменения в национальное законодательство, то есть права беженцев (за исключением права пребыва-

ния на территории КНР) и механизм присвоения соответствующего статуса не закреплены нормативно. Кроме того, решение проблемы вынужденной миграции в Китай относится к компетенции целого ряда структур. Однако создание в 2018 г. Государственного управления по делам иммиграции и Агентства по сотрудничеству в области международного развития стало важным шагом на пути формирования единого центра, определяющего как положение беженцев в КНР, так и принципы участия страны в международном сотрудничестве по преодолению проблем вынужденной миграции.

Что касается китайской политики по отношению к беженцам из разных государств, то она заметно варьируется: от предоставления убежища и содействия переселению в соответствии с международными нормами до принудительной репатриации, которая противоречит одному из основных принципов Конвенции ООН. В целом можно выделить пять групп перемещенных лиц, которые признаются беженцами вне КНР, но внутри этой страны имеют разный статус и получают разное содействие со стороны государства. Несмотря на видимое нарушение Китаем положений Конвенции и непоследовательность осуществляемой политики, в целом он не отрицает положений данного соглашения, а лишь предлагает свои трактовки и свой альтернативный взгляд на определение понятия беженец.

Вопреки давлению международного сообщества Китай не принимает участие в программах переселения беженцев из стран Ближнего Востока и Африки. Кроме того, его взносы в УВКБ заметно уступают вкладу развитых стран. Однако КНР постепенно вовлекается в международное сотрудничество по защите беженцев, преследуя собственные внешнеполитические цели. Основной ее инструмент — выделение средств на решение данных проблем как международным организациям, так и напрямую своим государствам-партнерам, а также в рамках многосторонних инициатив, подобных проекту “Один пояс, один путь”.

Подводя итог, следует сказать, что с возвышением Китая на мировой арене ему будет все труднее оправдывать свое ограниченное участие в решении проблем беженцев принадлежностью к категории развивающихся государств, то есть в ближайшем будущем вероятно еще большая активизация КНР в данной сфере.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. 刘国福. 中国国际移民的新形势、新挑战和新探索. 山东大学学报 (哲学社会科学版), 2015, vol. 1, pp. 45-54. [Liu G. New Situations, Challenges and Explorations of China's International Immigration. *Shandong University Journal (Philosophy and Social Sciences)*, 2015, vol. 1, pp. 45-54 (In Chin.)]
2. Lankov A. North Korean Refugees in Northeast China. *Asian Survey*, 2004, vol. 44, no. 6, pp. 856-874. DOI: 10.1525/as.2004.44.6.856

3. Song L. Who Shall We Help? The Refugee Definition in a Chinese Context. *Refugee Survey Quarterly*, 2014, vol. 33, no. 1, pp. 44-58. DOI: 10.1093/rsq/hdt022
4. Song L. Refugees or Border Residents from Myanmar? The Status of Displaced Ethnic Kachins and Kokangs in Yunnan Province, China. *International Journal of Refugee Law*, 2017, vol. 29, no. 3, pp. 466-487. DOI: 10.1093/ijrl/eex031
5. Song L. *The Door behind the Bamboo Curtain – Chinese Law and Policy on Refugee Status*. PhD Diss. Victoria University of Wellington, 2014. 198 p.
6. Choi W.G. China and its Janus-faced refugee policy. *Asian and Pacific Migration Journal*, 2017, vol. 26, no. 2, pp. 224-240. DOI:10.1177/0117196817703759
7. Thompson D. Border Burdens: China's Response to the Myanmar Refugee Crisis. *China Security*, 2009, vol. 5, no. 3, pp. 11-21.
8. Liu M. China and the North Korean crisis: Facing test and transition. *Pacific Affairs*, 2003, vol. 76, no. 3, pp. 347-373.
9. *Vietnamese refugees well settled in China, await citizenship* (2007). Available at: <http://www.unhcr.org/464302994.html> (accessed 02.03.2018).
10. *China: UNHCR calls for access to Myanmar refugees* (2009). Available at: <http://www.unhcr.org/4aa108159.html> (accessed 02.03.2018).
11. *UNHCR reaches Kachins sent back from China* (2012). Available at: <http://www.unhcr.org/news/briefing/2012/9/5049cdba9/unhcr-reaches-kachins-sent-china.html> (accessed 02.03.2018).
12. *China/Burma: Kachin Refugees Lack Aid, Face Abuses* (2012). Available at: <https://www.hrw.org/news/2012/06/25/china/burma-kachin-refugees-lack-aid-face-abuses> (accessed 02.03.2018).
13. UN General Assembly. Convention Relating to the Status of Refugees. *United Nations, Treaty Series*, 1951, vol. 189, pp. 137-220. Available at: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html> (accessed 02.03.2018).
14. UN General Assembly. Protocol Relating to the Status of Refugees, *United Nations, Treaty Series*, 1967, vol. 606, pp. 267-276. Available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html> (accessed 02.03.2018).
15. *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneva, UN High Commissioner for Refugees, 2011. 191 p. Available at: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> (accessed 02.03. 2018).
16. *Constitution of the People's Republic of China* (1982). Available at: <http://www.refworld.org/docid/4c31ea082.html> (accessed 02.03. 2018).
17. 中华人民共和国出境入境管理法 (2012). [The Exit-Entry Administration Law of the People's Republic of China, 2012 (In Chin.)] Available at: <http://cs.mfa.gov.cn/wgrlh/ffg/t1060665.shtml> (accessed 02.03. 2018).
18. 中华人民共和国外国人入境出境管理条例 (2013). [Regulations of the People's Republic of China on Administration of the Entry and Exit of Foreigners, 2013 (In Chin.)] Available at: http://cs.mfa.gov.cn/wgrlh/lhqz/sblhqz_660598/t1060665.shtml (accessed 25.04.2018).
19. 外国人在中国永久居留审批管理办法 (2004). [Measures for the Administration of Examination and Approval of Aliens' Permanent Residence in China, 2004 (In Chin.)] Available at: <http://www.mps.gov.cn/n2254996/n2254998/c3912432/content.html> (accessed 25.04.2018).
20. 《外国人在中国永久居留审批管理办法》实施规定 (2005). [Regulations on the Implementation of the "Administrative Measures for the Examination and Approval of Permanent Residence of Foreigners in China", 2005 (In Chin.)] Available at: <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/200501/20050100329253.shtml> (accessed 25.04.2018).
21. 中华人民共和国政府和缅甸联邦政府关于中缅边境管理与合作的协定 (1997). [Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Union of Myanmar on China-Myanmar Border Areas Management and Cooperation, 1997 (In Chin.)] Available at: <http://www.doc88.com/p-6061500394872.html> (accessed 02.03.2018).
22. 这两个涉外部门的设立，意义重大 (2018). [The establishment of these two foreign-related departments is of great significance, 2018 (In Chin.)] Available at: http://lianghui.jschina.com.cn/2018china/yw/201803/t20180320_1467311.html (accessed 25.04.2018).
23. *Factsheet Russian Federation March 2018* (2018). Available at: http://www.unhcr.ru/fileadmin/files/docs/FACT_SHEET_March_2018_Russian_Federation.pdf (accessed 02.03.2018).
24. *Global Trends Forced Displacement in 2016* (2016). Available at: <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf> (accessed 02.03.2018).
25. Cohen R. *China's Repatriation of North Korean Refugees* (2012). Available at: <https://www.brookings.edu/testimonies/chinas-repatriation-of-north-korean-refugees/> (accessed 02.03.2018).
26. Mirante E. *Between China and Myanmar: The Battleground Region of Northeastern Myanmar Faces an Uncertain Future* (2016). Available at: <https://thediplomat.com/2016/03/between-china-and-myanmar-the-battleground-region-of-northeastern-myanmar-faces-an-uncertain-future/> (accessed 02.03.2018).
27. Liu Z. *Chinese internet users say 'no' to refugees from Middle East* (2017). Available at: <http://www.scmp.com/news/china/society/article/2099776/chinese-internet-users-say-no-refugees-middle-east> (accessed 02.03.2018).
28. Wang J. *Why Do Chinese Reject Middle Eastern Refugees?* (2017) Available at: <https://thediplomat.com/2017/06/why-do-chinese-reject-middle-eastern-refugees/> (accessed 02.03.2018).

29. Yang C. *Receiving refugees on large scale unrealistic for China* (2017). Available at: <http://www.globaltimes.cn/content/1053453.shtml> (accessed 02.03.2018).
30. Varrall M. *How China views the plight of refugees* (2017). Available at: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/how-china-views-plight-refugees> (accessed 02.03.2018).
31. *FM calls for more efforts to solve refugee crisis in Mideast* (2017). Available at: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201706/25/WS59bbf663a310ded8ac18fec5.html> (accessed 02.03.2018).
32. *Contributions to UNHCR – 2017* (2018). Available at: <http://www.unhcr.org/5954c4257.html> (accessed 02.03.2018).
33. *List of Deliverables of the Belt and Road Forum for International Cooperation* (2017). Available at: http://english.mep.gov.cn/News_service/media_news/201705/t20170516_414107.shtml (accessed 02.03.2018).

PROBLEM OF FORCED MIGRATION: VIEW FROM BEIJING

(*World Economy and International Relations*, 2019, vol. 63, no. 1, pp. 94-102)

Received 30.07.2018.

Elena D. SOBOLEVA (edsoboleva@hse.ru),

National Research University Higher School of Economics (St. Petersburg), 16, Souyza Pechatnikov Str., St. Petersburg 190008, Russian Federation.

Although China still poses itself as a developing country, its unprecedented economic growth, relative stability and security have made it an attractive destination for refugees both from bordering countries, the majority of which are economically underdeveloped, politically unstable and ethnically complicated, and distant countries in the Middle East and Africa. Moreover, the rise of China has resulted in international pressure on Beijing to take more responsibility in addressing international refugee crises. In order to understand how China responds to these new challenges and external pressures, this paper asks the following questions: What is the legal and institutional framework of China's refugee policy? Are there contradictions between international refugee protection regime commitments and China's treatment of refugees? How does China contribute to burden-sharing initiatives? Does Beijing try to challenge the existing regime and promote alternative norms? The introductory part of the article outlines the main features of the international refugee protection regime: major legal acts, norms and institutional framework. In the main part, the author analyzes legislation governing China's policy towards refugees and institutions involved in this process, as well as China's treatment of refugees from different states. The article demonstrates that international law and norms have had an impact on the PRC refugee policy, as Beijing has ratified the Refugee Convention, cooperates with the UNHCR, has successfully resettled and assisted over 250 000 refugees, etc. At the same time, China still violates major principles of the international refugee protection regime, such as non-refoulement, hasn't adopted national refugee legislation, and its contribution to burden-sharing initiatives is much smaller than contributions of the major developed countries. Apart from donations to the UNCHR, China provides financial aid directly to countries suffering from the inflows of refugees and within the multilateral projects, such as the Belt and Road Initiative, which reflects its foreign policy interests and changing status in the international system. Although Chinese officials have on many occasions expressed support of the international refugee protection regime, they have also reacted to external pressure by constructing alternative discourse about definition of a refugee, refugee crises around the world and China's role in them as that of a rising power.

Keywords: refugees, migration, UNCHR, asylum, migration crisis, PRC foreign policy.

About author:

Elena D. SOBOLEVA, Ph.D. (Political Science), Lecturer.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-94-102