

## Правовой статус Иммиграционного бюро Японии

**Аннотация.** Статья направлена на изучение особенностей миграционного законодательства Японии и исследование правового статуса иммиграционного бюро данного государства. Япония — страна, прошедшая особый путь исторического развития. Во многом указанная специфика была обусловлена государственной политикой изоляционизма. Существующие культурные традиции во многом обуславливают отношение японского правительства к иммиграции. В работе изучается история формирования органов миграционного контроля рассматриваемого государства, особенности правового статуса Иммиграционного бюро Министерства юстиции Японии, его структура, анализируются полномочия сотрудников Иммиграционного бюро. Также в статье приводятся сведения о численном составе Иммиграционного бюро и государственном финансировании деятельности данного органа.

**Ключевые слова:** Япония, миграция, иммиграционное бюро, Министерство юстиции, миграционный контроль, Главное управление по вопросам миграции.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.104.7.141-147

В современном международном законодательстве, как и в российском праве, не существует легального определения понятия «мигрант», и, как следствие, представляется затруднительным выделение особенностей правового статуса мигрантов. По мнению И. В. Плюгиной, в основе большинства существующих

определений лежит понимание миграции как определенного вида перемещения, движения населения, а мигранта — как лица, совершающего это перемещение. При этом выделяются несколько видов подобного перемещения: социальное, территориальное, естественное, профессиональное, отраслевое, механическое и иные<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Плюгина И. В. Понятие мигранта и основные категории мигрантов // Журнал российского права. 2007. № 8 (128). С. 107—115.

© И. В. Карпова, Карпов К. А., 2019

\* Карпова Ирина Викторовна, заместитель начальника управления по вопросам внешней трудовой миграции Главного управления по вопросам миграции МВД России, полковник внутренней службы в отставке, государственный советник Российской Федерации 3-го класса, кандидат экономических наук  
karova.kaluga@mail.ru  
101000, Россия, г. Москва, Чистопрудный бульв., д. 12, корп. 3, кв. 50

\*\* Карпов Кирилл Александрович, магистр Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
karov.moscow@yandex.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

На основании п. 1 ст. 11 Конвенции МОТ от 1949 г. № 97 можно определить работника-мигранта как «лицо, которое мигрирует из своей страны в другую с намерением получить работу иначе, чем на собственный счет»<sup>2</sup>. Стоит учитывать, что Конвенция не применяется к пограничным работникам, морякам, а также выехавшим на короткий срок лицам свободных профессий и артистам<sup>3</sup>.

Очевидно, что наиболее предпочтительными для мигрантов являются благополучные с экономической точки зрения страны. Япония не является исключением. Государство с развитой экономикой, современной медициной, наукой и образованием привлекает все больше и больше иммигрантов. В то же время на протяжении веков Япония придерживалась осознанной политики изоляционизма. Данная политика не только позволила сохранить культурные традиции Страны восходящего солнца, но и предопределила отношение органов государственной власти к иммиграции. В связи с этим представляется интересным изучить опыт правового регулирования деятельности органов миграционного контроля Японии, поскольку, по верному замечанию Рене Давида, сравнительное правоведение полезно для того, чтобы лучше понять наше национальное законодательство и тем самым улучшить его<sup>4</sup>.

**История создания органов контроля за миграцией.** Современные органы иммиграционного контроля Японии были основаны в 1871 г. Именно в этот год было учреждено Министерство юстиции Японии. Заметим, что данный орган имеет четко выраженную уголовно-правовую специализацию.

После поражения Японии во Второй мировой войне главнокомандующий союзными оккупа-

ционными войсками генерал Дуглас Макартур был заинтересован в изменении правовой системы государства. Благодаря действиям его команды была принята Конституция Японии 1947 г. Данный документ, помимо всего прочего, ограничил многовековую власть императора, создал демократический правовой режим с разделением властей и закрепил статус государства как правового. В нескольких статьях Основного закона закреплен правовой статус органов юстиции (например, в ст. 33 и 35)<sup>5</sup>.

В дальнейшем, в 1952 г., упомянутое Министерство было фундаментально реформировано. В его структуре были созданы Иммиграционное бюро, Бюро по защите прав человека, Бюро по реабилитации и иные подразделения. Тем самым рассматриваемый орган получил больше полномочий и, как следствие, больший объем финансирования. Так, в 2017 г. бюджет данного Министерства составлял 750,4 млрд иен<sup>6</sup>.

**Правовой статус Иммиграционного бюро.** Как уже было отмечено, Иммиграционное бюро является структурным подразделением Министерства юстиции Японии. Важно выделить его основную функцию — правовое регулирование перемещения потоков иностранных граждан. Центральный аппарат Иммиграционного бюро Министерства юстиции Японии возглавляет генеральный директор. На уровне Министерства бюро состоит из следующих структурных подразделений:

- 1) общий отдел;
- 2) отдел по признанию статуса беженца;
- 3) отдел въезда и учета иностранных граждан;
- 4) отдел по контролю за иностранными гражданами;
- 5) отдел по разрешению споров;
- 6) отдел правоприменения;
- 7) информационный отдел.

<sup>2</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919—1956. Женева : Международное бюро труда, 1991. Т. 1. С. 965—981.

<sup>3</sup> Безбородова Т. М. К вопросу об определении понятия и административно-правового статуса трудового мигранта // Проблемы современной экономики. 2011. № 4. С. 90—93.

<sup>4</sup> David R., Jauffret-Spinosi C., Goré M. Les grands systèmes de droit contemporains. Dalloz, 2016. P. 5.

<sup>5</sup> Конституции зарубежных стран : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 399.

<sup>6</sup> Ministry of Justice. Minister's Secretariat. Public Information Office. 2017. P. 6.

Необходимо заметить, что Иммиграционное бюро имеет особую структуру. Оно состоит из восьми региональных бюро и двух центров содержания иностранных граждан. В свою очередь, каждое региональное бюро имеет офисы на территориях определенного региона. В настоящее время создан 61 такой офис. Более того, ряд региональных бюро (в Токио, Нагоя, Осака, Фукуока) имеют в своем распоряжении районные иммиграционные офисы, которые располагаются в портах и аэропортах на соответствующих территориях.

**Нормативное правовое регулирование в сфере миграции.** Ключевым актом, регулирующим отношения в сфере миграции в Японии, является Закон от 04.10.1951 № 319 «Об иммиграционном контроле и признании статуса беженца» (далее — Закон). В его первой статье провозглашается основная цель, заключающаяся в справедливом контроле за въездом в Японию и выездом из нее. Данная цель должна достигаться за счет поддержания разумного баланса между беспрепятственным принятием иностранных граждан и выдворением нежелательных лиц (нарушителей миграционного законодательства).

Для достижения поставленной цели Закон, с одной стороны, закрепляет правовые основы системы проживания, позволяющей беспрепятственно принимать иностранных граждан, обладающих, например, передовыми навыками, а с другой — регулирует процедуру депортации, с тем чтобы обеспечить строгое соблюдение установленных требований по отношению к иностранным гражданам, совершившим преступления на территории Японии.

В главе 8 Закона раскрывается субъектный состав служащих Иммиграционного бюро Министерства юстиции. На основании ст. 61-3 и ст. 61-3-2 данного акта можно сделать вывод, что в центрах содержания иностранных граждан и в региональных иммиграционных бюро осуществляют свои обязанности *иммиграционные инспекторы* и *офицеры иммиграционного контроля*<sup>7</sup>. Также назначаются иные сотрудники

Министерства юстиции — специалисты в сфере высоких технологий, секретари, врачи и другие должностные лица.

**Правовой статус сотрудников Иммиграционного бюро.** На основании вышеупомянутого Закона *иммиграционный инспектор* контролирует въезд и выезд иностранных граждан, их проживание на территории страны, выдает письменные постановления о задержании нарушителей иммиграционного законодательства, а также письменные распоряжения о депортации данных лиц. Инспекторы также ответственны за предоставление временного пребывания лицам, которые могут быть признаны беженцами. После принятия положительного решения по результатам проверки представленных документов данные лица получают статус беженцев и могут законно находиться на территории Японии. Важно заметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 61-3 Закона иммиграционный инспектор определенного иммиграционного бюро имеет право осуществлять свои должностные обязанности за пределами данного бюро.

*Офицеры иммиграционного контроля*, на основании ст. 61-3-2 Закона, имеют право расследовать нарушения, касающиеся незаконного въезда или проживания на территории Японии. К их обязанностям также относится задержание и депортация иностранных граждан во исполнение письменных постановлений о депортации. На офицеров иммиграционного контроля возлагаются обязанности по надзору за задержанными в иммиграционных центрах. Интересен и тот факт, что на основании акта о государственной службе офицеры являются одновременно и сотрудниками полиции<sup>8</sup>. Данное положение логично, так как они выполняют функции не только гражданских служащих, но и лиц, несущих военную службу. Офицеров иммиграционного контроля можно разделить на семь рангов: *keibikan*, *keibicho*, *keibishicho*, *keibishi*, *keibishiho*, *keishucho*, *keishu*.

Как было отмечено ранее, в системе иммиграционных органов существуют и иные должностные лица — *специалисты*. Они обязаны

---

<sup>7</sup> Immigration Control and Refugee Recognition Act. Cabinet Order No. 319 of October 4, 1951.

<sup>8</sup> National Public Service Act. Act No. 120. 1947.

обладать юридическими знаниями, которые необходимы для выполнения возложенных на них обязанностей. К тому же специалисты должны иметь базовые представления о различных культурах, языках, религиях для взаимодействия с иностранными гражданами и лицами без гражданства.

**Численный состав Иммиграционного бюро.**

В рамках рассмотрения правового статуса любого органа власти ключевым является изучение его численного состава. Так, в Японии в 2017 финансовом году численность сотрудников Иммиграционного бюро по всей стране составила 4 474 чел. Ранее, в 1985 г., исходя из официальной статистики численность сотрудников составляла 1 740 чел.<sup>9</sup> За эти годы больше всего увеличилась штатная численность инспекторов иммиграционного контроля. В 2016 г. на службе Иммиграционного бюро их было 2 680 чел. Офицеров иммиграционного контроля на службе бюро меньше: в 1985 г. их было 658 чел., а в 2016 г. — 1 456. Полагаем, что данная тенденция связана с их особым статусом.

С 1985 г. количество дел, рассмотренных иммиграционными службами, возрастало, а деятельность по иммиграционному контролю становилась все более сложной и трудоемкой. Кабинет (правительство)<sup>10</sup> страны заинтересован в продвижении Японии как государства, ориентированного на туризм. Сотрудникам Иммиграционного бюро необходимо предотвращать террористические акты и попытки осуществления незаконного въезда на территорию государства. Также важно реализовывать меры по борьбе с подделкой документов, удостоверяющих личность, и выполнять иные действия в силу закона. По мнению представителей Иммиграционного бюро, для надлежащего и оперативного реагирования на такие ситуации и для удовлетворения государственных потребностей в области миграционного законодательства необходимо дальнейшее существенное увеличение численности сотрудников рассматриваемого бюро<sup>11</sup>.

В Стратегии возрождения Японии, которая была одобрена Кабинетом в 2012 г. (в редакции 2015 г.), устанавливается, что в ближайшее время должна быть достигнута цель по увеличению ежегодного потока туристов до 20 млн. Для скорейшей ее реализации правительство обязалось принять меры по упрощению или отмене визового режима между странами. К примеру, в 2015 г. количество иностранных граждан, прибывших в Японию, превысило ожидания и составило примерно 19 690 000 чел. Следовательно, произошло увеличение на 5 540 000 чел. (39,2 %) по сравнению с 2014 г. При таких темпах роста туристического потока необходимы дополнительные сотрудники иммиграционной службы. Так, в 2016 г. в общей сложности было дополнительно назначено 162 иммиграционных инспектора для проведения процедуры иммиграционного контроля в крупных аэропортах Нарита, Ханэда, Тюбу, Кансай, Нью-Читозе и Наха. На эти авиационные узлы приходится около 90 % всех лиц, прибывающих и убывающих со всей территории Японии.

Сравнивая Японию с Россией, следует заметить, что в нашей стране до 5 апреля 2016 г. существовал обособленный государственный орган, который занимался вопросами миграции — Федеральная миграционная служба (ФМС России). Она была образована 19 июля 2004 г. в связи с проведением административной реформы в Российской Федерации. Данному органу предшествовала паспортно-визовая служба Министерства внутренних дел РФ.

Указом Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и в сфере миграции»<sup>12</sup> ФМС России была упразднена, а вместо нее создано Главное управление по вопросам миграции МВД России. В соответствии с Указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении положения о Министерстве внутренних дел Российской Фе-

<sup>9</sup> Immigration Bureau, Ministry of Justice. Immigration Control. 2016. Pp. 142—143.

<sup>10</sup> Конституции зарубежных стран ... С. 403.

<sup>11</sup> Immigration Bureau, Ministry of Justice. Immigration Control. 2016. P. 143.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

дерации и типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»<sup>13</sup> Министерство внутренних дел РФ признается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции, помимо прочего, по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

На 1 января 2016 г. в центральном аппарате ФМС России служило 688 чел., а в территориальных органах — 39 613 чел.<sup>14</sup> Таким образом, общая численность ФМС России на 1 января 2016 г. составляла 40 301 чел. На основании Указа Президента РФ от 31.12.2017 № 652 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 05.05.2014 № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»»<sup>15</sup> устанавливается предельная численность Министерства. Из документа следует, что общая численность данного органа с 1 января 2018 г. составляет 894 871 чел., в том числе сотрудников органов внутренних дел — 746 859 чел., федеральных гражданских служа-

щих — 17 199 чел., работников — 130 813 чел. Однако 1 октября 2018 г. предельная численность МВД России была уменьшена на две единицы и на сегодняшний момент составляет 894 869 чел.<sup>16</sup>

Заметим, что официальная статистика по численному составу органов миграции Российской Федерации не предоставляется с 2016 г. В сравнении с Японией отчетность органов миграционного контроля России, а именно Главного управления по вопросам миграции МВД России и его территориальных подразделений в субъектах Российской Федерации, менее открыта в связи с тем, что она является информацией ограниченного доступа.

Из анализа статистических данных, представленных в нижеследующей таблице, можно сделать вывод о финансировании Иммиграционного бюро Японии по определенным позициям. К примеру, за 20 лет — с 1996 г. по 2016 г. — больше всего выросли бюджетные ассигнования на затраты на обмундирование (в два раза) и на компьютерную технику (в два с половиной раза).

#### Бюджетное финансирование Иммиграционного бюро (млн иен)<sup>17</sup>

Расходы	Год					
	1996	2001	2006	2011	2015	2016
Заработная плата	18 283	20 009	22 296	27 124	25 729	26 995
Затраты на обмундирование	10 797	12 938	15 400	20 210	21 204	20 409
Затраты, связанные с компьютерной техникой	4 079	5 810	6 486	12 049	12 575	10 765
Итого	29 080	32 947	37 696	47 334	46 933	47 404

Последнее обуславливается тем, что Япония уделяет большое внимание цифровизации государственного управления.

Об этом свидетельствует и тот факт, что Япония с апреля 2020 г. переходит на электронные визы для иностранных туристов. Это нововведе-

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

<sup>14</sup> Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности ФМС России за 2015 г. // [https://гувм.мвд.рф/upload/site1/document\\_file/Itogovyy\\_doklad\\_na\\_19.02.16.pdf](https://гувм.мвд.рф/upload/site1/document_file/Itogovyy_doklad_na_19.02.16.pdf) (дата обращения: 01.11.2018).

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 325.

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 01.10.2018 № 580.

<sup>17</sup> Immigration Bureau, Ministry of Justice. Immigration Control. 2016. P. 145.

ние необходимо для того, чтобы увеличить поток иностранных граждан, прибывающих в страну. Предполагается, что государство к 2020 г. ежегодно должно посещать до 40 млн чел., а к 2030 г. — 60 млн. Так, по данным Министерства иностранных дел Японии, в 2017 г. страну посетило 28,7 млн туристов, 60 % которых являются гражданами Китайской Народной Республики<sup>18</sup>. Всего за 2017 г. иностранные граждане принесли государству доход в размере 4,42 трлн иен, что сопоставимо с 39 млрд долл. США.

Подводя итоги настоящего исследования, следует отметить, что хотя численность населения Японии и России практически одинаковая, территория первого государства существенно уступает территории нашей страны. Кроме

того, в отличие от России, имеющей протяженные морские и сухопутные границы, Япония является островным государством, а следовательно, и миграционный контроль в данной стране проводить проще. Все это обуславливает тот факт, что численный состав служащих Иммиграционного бюро Японии меньше, чем аналогичного структурного подразделения МВД России.

Следует также заметить, что одним из основных направлений снижения бюджетных расходов на финансирование системы миграционного контроля как в Японии, так и в России выступает цифровизация государственных услуг, включая предоставление электронных виз для лучшего контроля за потоками мигрантов.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Безбородова Т. М.* К вопросу об определении понятия и административно-правового статуса трудового мигранта // Проблемы современной экономики. — 2011. — № 4. — С. 90—93.
2. Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Махлаков. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2006. — 581 с.
3. *Плюгина И. В.* Понятие мигранта и основные категории мигрантов // Журнал российского права. — 2007. — № 8 (128). — С. 107—115.
4. *David R., Jauffret-Spinosi C., Goré M.* Les grands systèmes de droit contemporains. — Dalloz, 2016.

*Материал поступил в редакцию 1 ноября 2018 г.*

#### LEGAL STATUS OF THE IMMIGRATION BUREAU OF JAPAN

**KARPOVA Irina Viktorovna**, Deputy Head of the External Labor Migration Department of the Main Directorate for Migration of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Colonel of Internal Service in Retirement, State Counselor of the Russian Federation, 3rd class, PhD in Economics

karpova.kaluga@mail.ru

101000, Russia, Moscow, Chistoprudny bulvar, d. 12, korp. 3, kv. 50

**KARPOV Kirill Aleksandrovich**, Master's Degree (Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

karpov.moscow@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

<sup>18</sup> Japan to introduce electronic visa system for tourists from April 2020 // URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/10/14/national/japan-introduce-electronic-visa-system-tourists-april-2020/#.W888iy1eNV0> (дата обращения: 01.11.2018).

**Abstract.** *The paper is aimed at studying the features of the migration legislation of Japan and the study of the legal status of the immigration bureau of this state. Japan is a country that has passed a special path of historical development. In many ways, this specificity was due to the state policy of isolationism. The existing cultural traditions largely determine the attitude of the Japanese government to immigration. The paper studies the history of the formation of migration control authorities of the state in question, the peculiarities of the legal status of the Immigration Bureau of the Ministry of Justice of Japan and its structure, analyzes the powers of the Immigration Bureau employees. The paper also provides information on the size of the Immigration Bureau and state funding of the activities of this body.*

**Keywords:** *Japan, migration, immigration bureau, Ministry of Justice, migration control, Main Directorate for Migration.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bezborodova T. M. K voprosu ob opredelenii ponyatiya i administrativno-pravovogo statusa trudovogo migranta // Problemy sovremennoj ekonomiki. — 2011. — № 4. — S. 90—93.
2. Konstitucii zarubezhnyh stran: Velikobritaniya, Franciya, Germaniya, Italiya, Evropejskij Soyuz, Soedin. Shtaty Ameriki, Yaponiya, Indiya : ucheb. posobie / sost. sb., per., avt. vved. i vstup. st. V. V. Maklakov. — 5-e izd., pererab. i dop. — M. : Volters Kluver, 2006. — 581 s.
3. Plyugina I. V. Ponyatie migranta i osnovnye kategorii migrantov // Zhurnal rossijskogo prava. — 2007. — № 8 (128). — S. 107—115.