

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЯПОНИИ: УРОКИ ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Е.В. Шевцова

Сибирская академия государственной службы

E-mail: kaf-nalog@sapa.nsk.su

В статье рассматривается история миграционной политики Японии, анализируется современное состояние статистического учета миграционных процессов в Стране восходящего солнца, его проблемы и преимущества, приводятся меры по решению данных проблем, которые позиционируются как удачный опыт для совершенствования федеральной и региональной миграционной политики Российской Федерации.

Ключевые слова: региональная миграционная политика, федеральная миграционная политика, статистический учет миграции Японии.

Рассматривая демографическую ситуацию в Российской Федерации и Японии, можно увидеть ряд схожих проблем: сокращение численности населения и его неуклонное старение. Это влечет за собой обострение проблем в экономической и социальной сферах страны.

Численность населения России с начала 1990-х годов неуклонно сокращается. В 1993 г. – 148,6 млн чел., 2002 г. (перепись населения) – 145,2 млн чел., 2008 г. – 142,0 млн чел.

Население страны, по классификации ООН, относится к «старому», так как доля населения, находящегося за пределами трудоспособного возраста, составляет более 20%. В 2001 г. – 20,4%, в 2007 г. – 20,6% [2]. Естественное движение имеет неблагоприятную тенденцию – смертность превышает рождаемость. В стране проводится активная демографическая политика, затрагивающая как естественное, так и миграционное движение, однако ряд проблем продолжает сохраняться.

Численность населения Японии достигла своего максимума в 2004 г. – 127,79 млн человек [13]. С этого момента население неуклонно сокращается. Если нынешняя тенденция сохранится, то численность населения Страны восходящего солнца через 50 лет (к 2060 г.) составит менее 84,5 млн человек [14]. К 2015 г. четверть всех граждан Японии будут старше 65 лет, на каждого пенсионера будет приходиться менее двух человек, находящихся в трудоспособном возрасте [14]. Все эти проблемы очень напоминают демографические проблемы России. Поэтому весьма актуальным представляется рассмотреть варианты выхода из кризиса, которые предпринимаются японским правительством.

Долгое время японская нация оставалась однородной в этническом отношении – количество не-японцев на территории страны не превышало 1%, однако изменение внутренних потребностей экономики и общества – старение населения и нехватка рабочей силы, процессы глобализации – заставило осознать неприемлемость этой доктрины, что позволило модернизировать миграционное законодательство страны [1].

Для того чтобы понять современное состояние миграционной политики Японии, рассмотрим в хронологическом порядке развитие миграционных процессов и, как следствие, трансформацию миграционного вектора японской политики.

Хронологическое развитие миграционных потоков в Японии можно разделить на шесть периодов:

1639–1853 гг. – период «Закрытие страны» – иммиграция отсутствует. Страна находится в полной изоляции. Присутствуют только внутренние миграционные потоки, которые весьма ограничены, так как «простое» население страны – крестьяне и горожане-ремесленники – не имеет права свободного передвижения и выбора своего места жительства.

1853–1945 гг. – период «Открытие страны» – период массовой эмиграции и колониальной иммиграции. Из-за перенаселения страны огромные массы крестьян эмигрируют за рубеж – в США и Бразилию. Активизируется внутренняя миграция – все население получило право свободного передвижения и выбора места жительства, что повлекло увеличение миграционных потоков как внешнего, так и внутреннего характера.

1945–1951 гг. – период «Строгий контроль миграции». Принимаются законы, жестко контролирующие эмиграцию и иммиграцию. Внутренние миграционные потоки также берутся под контроль. Эмиграция практически прекращается. Япония утрачивает свои колонии, поэтому население, уехавшее туда, начинает возвращаться обратно, т.е. возникает процесс обратной миграции японского населения.

1951–1980 гг. – период «Строгий контроль иммиграции». Это период расцвета японской экономики. Возникает потребность в рабочей силе и, как следствие, рост внутренней миграции населения из села в города – период активной урбанизации (1955–1973 гг.). Экономика высокотехнологична, поэтому нет потребности в дешевой рабочей силе из-за рубежа. Возникает концепция моноэтничности государства, согласно которой иммиграция в страну идет вразрез с национальными интересами [10, с. 26].

1980–1990 гг. – период «Ослабление контроля иммиграции». В стране возникает дефицит рабочей силы и, как следствие, потребность в иммигрантах. В 1981 г. Япония присоединяется к Конвенции ООН о статусе беженца. Пересматривается система предоставления статусов иностранцам с тем, чтобы облегчить въезд в страну специалистам и ограничить въезд неквалифицированных работников. Население Японии продолжает концентрироваться в крупных городах, поэтому проводится политика деконцентрации населения для выравнивания регионов с точки зрения их социально-экономического развития.

1990 г. – настоящее время – период «Новая миграционная политика». Политика предпочтения для высококвалифицированных трудовых мигрантов. В стране существует 28 статусов пребывания иностранцев в Японии, по которым устанавливается время пребывания и разрешенные виды деятельности, по 16 из них можно работать. Основные категории длительно проживающих иностранцев на территории страны три: постоянные резиденты, беженцы и трудовые мигранты.

В отношении трудовых мигрантов проводится политика «трех дверей» для иммиграции. «Парадная дверь» – никкейдзин – потомки японских эмигрантов: им японское правительство оказывает определенное послабление по въезду в

страну и трудоустройству. «Боковая дверь» – привлечение для трудовой деятельности учащихся-стажеров и практикантов, данный вид иммиграции задумывался как элемент передачи новых технологий развивающимся странам. «Задняя дверь» – нелегальные мигранты, которые въезжают по туристическим визам, а потом остаются работать – с ними активно борются, штрафуют и депортируют. В области внутренней миграции начинается отток населения из крупных городских центров на периферию [9].

Для того чтобы была возможность оценивать проводимую миграционную политику, всегда необходимо знать адекватность статистической базы и методов сбора информации по миграции населения, поэтому проведем анализ системы статистического учета в Японии.

Статистика внутренней миграции населения является важным источником информации для оценки внутренней мобильности населения. В Японии одна из лучших систем учета внутренней миграции населения – она основана на отчетах регистров населения. Данные регистры ведутся в муниципалитетах префектур – си 市 (город), ку 区 (отделение), мати 町 (район), мура 村 (деревня). Отчеты готовит руководитель муниципалитета. Статистическое бюро публикует квартальные и годовые отчеты с 1954 г. в соответствии с законами № 218 от 1951 г. и № 81 от 1967 г. С 2005 г. регистры населения полностью переведены в электронный вид, что позволяет осуществлять их публикацию, ежемесячно и детально отслеживать происходящие процессы [15].

В соответствии со ст. 30-11-3 закона «О регистре постоянного населения» регистрируются следующие данные: адрес мигранта, пол, причина и дата факта миграции. Регистрируют как убывающих, так и прибывающих мигрантов. Данные публикуют с разбивкой по префектурам и 18 крупным городам по полу, причинам миграции, месту выезда и направлению выезда. Они в последующем используются для составления прогнозной численности населения и разработки региональной социально-экономической политики [15].

В Японии за управление внешней миграцией населения отвечает иммиграционная служба. Она была основана в 1947 г. в качестве одного из подразделений Министерства юстиции, в чьи обязанности входила проверка легальности въезда-выезда из страны, установление статуса пребывания иностранных граждан, контроль за его соблюдением, регистрация иностранцев, депортация нарушителей иммиграционного законодательства и некоторые другие функции.

В правовом плане положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Японии регулируется законами от 4 октября 1952 г. «О контроле за въездом и выездом и статусе беженцев» (иммиграционный закон) и от 28 апреля 1952 г. «О регистрации иностранцев» [15].

Согласно закону о регистрации каждый иностранец, находящийся в Японии свыше 90 дней с даты въезда или 60 дней со дня рождения, либо при выходе из японского гражданства должен зарегистрироваться в муниципальных органах власти по месту жительства. Для облегчения статистического учета заполняют анкету из 18 вопросов, в которой отражены: имя (псевдоним), пол, дата и место рождения, гражданство, статус, род занятий (профессия), номер паспорта и дата выдачи, период пребывания, место жительства, место работы, данные о членах семьи и родителях. Данная информация хранится в муниципалитете, и любые изменения статуса должны немедленно регистрироваться [3].

Регистрационное удостоверение выдается всем иностранцам сроком на 5 лет.

Освобождаются от регистрации иностранцы, прибывшие в Японию на срок менее 90 дней, а также иностранные граждане, имеющие разрешение на въезд в случае крайней необходимости, при аварии, для временного укрытия, как члены экипажей воздушных и морских судов; лица с дипломатическими и служебными статусами (проходят регистрацию в МИД Японии), военнослужащие и вольнонаемные вооруженных сил США и ООН, а также члены их семей [4].

С 20 ноября 2007 г. введены новые процедуры иммиграционного контроля. Их целью является предотвращение террористических актов и усиление мер по профилактике терроризма. В соответствии с новыми иммиграционными процедурами все иностранные граждане должны при въезде в Японию предоставить паспорт, подвергнуться процедуре снятия отпечатков пальцев и фотографированию. После этого сотрудник иммиграционного контроля должен провести короткую беседу о целях въезда и благонадежности иностранного гражданина. В случае отказа следовать данным процедурам иностранному гражданину предлагается покинуть страну.

От этих иммиграционных процедур освобождаются следующие категории: постоянные граждане, лица в возрасте до 16 лет, лица, имеющие дипломатический и служебный статус, главы государств, лица, приравненные Министерством юстиции к предыдущим двум категориям [16].

В июне 2009 г. был принят закон о переходе на новую систему регистрации иностранных граждан в течение 3 лет [8]. В настоящий момент идет обсуждение этой системы регистрации. Предполагается, что будут созданы регистры иностранных граждан, а учет и контроль внешней миграции будут осуществляться аналогично внутренней миграции. Эта система вступит в действие уже в 2012 г. В регистрах будут отражаться такие данные, как имя, адрес, пол, дата рождения, гражданство, вид на жительство, продолжительность пребывания [6]. Ожидается, что данная система значительно улучшит учет и контроль передвижения иностранных граждан. Правительство Японии также надеется с помощью этой системы решить проблему нелегальной миграции населения.

Можно выделить ряд проблем современной миграционной политики Японии, которые также, в той или иной мере, характерны для России.

Во-первых, в обществе растет понимание того, что наличие нелегальных мигрантов, которые проникли в страну по фальшивым документам либо остались сверх срока своего пребывания и занимаются сомнительной деятельностью, ведет к росту преступности в стране и общему ухудшению безопасности. По оценкам специалистов, в 2008 г. на территории Японии находилось ориентировочно 150 тыс. нелегальных мигрантов [6].

Во-вторых, процесс старения населения влечет за собой нехватку рабочей силы. В связи с этим правительство пересмотрело ограничения в приеме на работу иностранцев и прежде всего для категорий работников, в которых наблюдается острая потребность, например таких, как врачи и медсестры. Иностранцы врачи и медсестры, прежде чем они будут допущены к практике, должны успешно сдать в Японии национальные экзамены по соответствующим областям знаний и получить статус постоянного резидента. В Японии этот статус предполагает отсутствие ограничений на трудовую деятельность, но требует постоянной перерегистрации. В настоящее время его имеют менее 1% населения. Для данной

категории населения существуют ограничения в правах. Если проблему социальных гарантий решил закон, принятый в июне 2009 г., который уравнил этих граждан в социальных правах с японским населением, то закон о предоставлении им избирательных прав находится на рассмотрении в парламенте, поскольку ранее он не набирал достаточного количества голосов для утверждения.

Категории иммигрантов, так называемым «никкейдзин» (потомкам японских эмигрантов), предоставляются определенные преференции при получении работы в Японии, и они с начала 1990-х годов активно приглашались в страну. Данная категория иммигрантов стала самой массовой, но разразившийся экономический кризис ударил прежде всего именно по ним. Массовые увольнения «никкейдзин» привели к потере ими дохода и, как следствие, жилья, а поскольку они были срочными работниками, то лишились права на получение социальных выплат и пособия по безработице. В крупных городах Японии, по состоянию на апрель 2009 г., 40% иностранных работников потеряли работу, и это стало социальной проблемой [11].

В-третьих, существуют проблемы злоупотреблений преференциями визового законодательства, предусмотренными для категории иностранных рабочих стажер/практикант. Данный статус подразумевает обучение на предприятии и стажировку [12]. Однако японские малые и средние компании используют данное визовое послабление для получения дешевой рабочей силы. Обычно таких работников никто не обучает, а используют для выполнения тяжелого неквалифицированного физического труда с низкой оплатой и без социальных гарантий. Вследствие кризиса многие «обучающие» школы обанкротились (по оценкам специалистов, около 50%), поэтому студенты вынуждены уезжать домой не доучившись.

В-четвертых, в Японии существует проблема использования виз категории «артист» для ввоза в страну девушек, занимающихся проституцией. Преступные группировки активно пользуются данным послаблением в законодательстве для ведения своей незаконной деятельности. Японское правительство также подвергается международной критике за недостаточные меры по борьбе с торговлей людьми.

В-пятых, активная миграция японского населения в крупные города превратила страну в высокоурбанизированное государство и, как следствие, обусловила существенный разрыв в уровне жизни населения крупных городов и периферии. В префектурах также возникла нехватка молодых квалифицированных кадров, поскольку молодые люди, уезжая учиться в крупные центры, уже не возвращались назад. Это еще больше осложнило социальную ситуацию на местах.

Меры, которые предпринимает Япония для решения своих проблем в области миграции населения, на наш взгляд, являются весьма эффективными, и этот опыт может быть использован для совершенствования миграционной политики России.

Основными мерами борьбы с нелегальными мигрантами в Японии являются:

- тщательный анализ статуса проживания при въезде иностранца в страну;
- незаконное пребывание иностранцев квалифицируется как преступное деяние и наравне с незаконным въездом влечет за собой уголовное наказание в виде лишения свободы на срок до 3 лет и (или) штрафа в размере 300 тыс. иен;

- наличие запрета на повторный въезд в Японию для лиц, уличенных в незаконном пребывании, который увеличен с одного года до пяти лет;
- давление, оказываемое на правительства иностранных государств, для осуществления ими контроля за гражданами, которые были депортированы из Японии.

Опыт применения этих мер может быть использован и в России – введение уголовного наказания за незаконное пребывание в стране и оказание давления на страны СНГ и страны дальнего зарубежья с целью осуществления контроля за своими гражданами, депортированными из России.

Разразившийся экономический кризис привел к ухудшению социально-экономического положения мигрантов во всем мире. Япония и Россия не являются исключением. Японским правительством с начала 2009 г. были предприняты следующие меры для преодоления сложившейся ситуации:

- на муниципальном уровне в целях ослабления данной проблемы созданы консультационные центры, которые содействуют доступу к информации по трудоустройству и социальному обеспечению;
- предприятия для предотвращения увольнений рабочих-мигрантов сокращают рабочее время и сверхурочные работы;
- в марте 2009 г. правительством принят указ о предоставлении иностранным рабочим и членам их семей субсидий для возвращения на Родину. Сумма составляет 300 тыс. йен на работника и 200 тыс. йен на члена семьи;
- с мая 2009 г. начаты экспериментальные языковые трехмесячные курсы для безработных иностранцев. Они осуществляются на безвозмездной основе с целью увеличить их шансы на получение работы, так как слабое знание языка – одна из причин увольнения.

Японский опыт создания консультационных и языковых центров для поддержки иностранных рабочих-мигрантов может быть полезен для России. Представляет интерес и субсидирование мигрантов с целью возвращения их на Родину. Однако подобный опыт вряд ли станет популярным вследствие отсутствия средств на региональном уровне.

Кризис оказал влияние и на систему образования. Для Японии специфической проблемой является нарушение японскими работодателями визового режима, предоставляемого иностранным стажерам и практикантам, которых вместо обучения используют для выполнения трудоемких, неквалифицированных работ. Правительство Японии, борясь с этой проблемой:

- ввело более строгие правила контроля и учета предприятий, привлекающих на работу стажеров или практикантов;
- разрабатывает новые нормы миграционного законодательства в отношении категории «стажер»;
- выделило дополнительные субсидии для поддержания школ, обучающихся студентов из-за рубежа.

В данный момент в России осуществляется реформа образования, и пристальное внимание уделяется всем его уровням, выделяются средства для поддержки среднего и высшего образования, однако практически нет специализированных учреждений, обучающихся студентов из-за рубежа. Опыт создания таких школ очень важен, так как образовательная миграция может в дальнейшем решить

проблему нехватки рабочей силы. Причем обучение иностранцев должно вестись не только в вузах, но и в профессиональных училищах.

Проблемы криминализации иммигрантской среды: торговля людьми, распространение наркомании, проституции и т.п. – являются острыми для большинства стран Европы, Америки и Азии. К сожалению, и в Японии, и в России эти явления имеют место. В последнее десятилетие японское правительство стало активизировать свои усилия по решению данных проблем:

- введены строгие процедуры отбора работодателей и работников, въезжающих в страну по категории «развлечения» и предусмотрены строгие карательные меры за нарушение миграционного и трудового законодательства;
- Япония подписала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности в декабре 2000 г., а в декабре 2002 г. – Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху («Протокол о контрабанде»), дополняющий эту Конвенцию ООН, а также Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми («Протокол о торговле людьми») [7];
- правительство внесло поправки в Уголовный кодекс, в результате которых установлено наказание за преступления, связанные с торговлей людьми, и продлен срок давности судебного преследования по данным видам преступлений.

Опыт Японии по данному вопросу не является уникальным, однако стоит упомянуть, что все законодательные акты на местах имеют неукоснительное исполнение, что является для России хорошим примером.

Различия в развитии регионов влечет за собой дифференциацию уровня жизни, соответственно возникает активный миграционный отток населения в более благоприятные для жизнедеятельности регионы. Эти процессы характерны и для России.

Японское правительство, озабоченное возникновением данной проблемы, в течение долгого времени проводит ряд мероприятий, направленных на ее ликвидацию:

- основной целью региональной социально-экономической политики в конце 1990-х годов стало уменьшение региональных различий в уровне жизни, в доступе к социальным услугам;
- завершается создание транспортной инфраструктуры, связывающей всю страну сетью высококачественных автомобильных и железных дорог скоростного движения «синкансен». Эти дороги свяжут всю страну воедино – все главные четыре острова, что повысит мобильность населения и благоприятно скажется на его уровне жизни;
- проводится политика диверсификации городов и приоритетной задачей ставится поощрение развития малых городских поселений, которые как по качеству, так и по количеству услуг не отличались бы от крупных городов [5].

Для России все эти меры являются, безусловно, актуальными для построения эффективной региональной миграционной политики. Для преодоления проблемы удаленности территорий необходимо создание сети скоростных дорог, повышение уровня жизни в малых городах, чтобы у людей не возникало стремления

уехать в крупные города. Целесообразно создание городских агломераций на Урале (Екатеринбург – Челябинск – Тюмень), в Сибири (Новосибирск – Красноярск) и на Дальнем Востоке (Владивосток – Хабаровск) с развитой сетью средних и малых городов с эффективной городской инфраструктурой и высоким уровнем жизни.

Литература

1. *Анисимцев Н.В.* Иммиграционная политика Японии: сохранение национальной идентичности в условиях глобализации // Вестник МГУ. Серия 18. Социология и политология. – 2005. – № 4. – С. 113–125.
2. Демографический ежегодник России. 2008. – М.: Росстат, 2008. – 557 с.
3. *Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С.* Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. – М., 2003.
4. *Молодякова Э.В.* Трансформация иммиграционной политики Японии // Японский опыт для российских реформ. Вып. 1. – М., 2002. – С. 54–62.
5. Асахи симбун. Раздел Политика. – 2006. – 27 февраля. – С. 3.
6. Джапан таймс. Раздел Политика. – 2009. – 26 февраля. – С. 1.
7. Ежедневная интернет-газета Yomiuri. Новости правительства. – 2006. – 3 марта.
8. Shutsunyuukoku Kanri 2009 (Иммиграционная служба, Министерство юстиции, 2009).
9. Akaha, Tsuneo, and Kashiwazaki, Chikako. Japanese Immigration Policy: Responding to Conflicting Pressures // Migration Information Source: Fresh Thought, Authoritative Data, Global Reach. Washington: Migration Policy Institute, 2008. – URL: <http://www.migration-information.com/Profiles/display.cfm?ID=487>
10. *Iguchi Y.* Prospects on migration policy reform from the standpoint of Economic Integration in East Asia // Migration Policy Review. – 2009. – № 1. – P. 18–35.
11. Kendra Atkin Immigration Policy In Japan: The Myth of Racial Homogeneity and What Cultural Diplomacy Might Mean. – URL: www.culturaldiplomacy.org/pdf/case-studies/immigration-policy-in-japan.pdf
12. *Kondo A.* Development of Immigration Policy in Japan. – URL: <http://www.jp.kyusan-u.ac.jp/J/keizai/pdffiles/Development%20Immigration%20Policy%20in2-%20Japan.pdf>
13. Сайт Бюро статистики Японии. – URL: <http://www.stat.go.jp/data/getujidb/index.htm>
14. Сайт Бюро статистики Японии. – URL: <http://www.stat.go.jp/data/nenkan/02.htm>
15. Сайт Бюро статистики Японии. – URL: <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/index.htm>
16. Сайт Министерства юстиции Японии. – URL: http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_index.html