

**ЛАМПАДОВА С.С.,**  
кандидат юридических наук, доцент, начальник  
управления учебно-методической работы  
Санкт-Петербургского университета МВД России  
s.lampadova@mail.ru

УДК 342.95

## ИНСТИТУТ КВОТИРОВАНИЯ КАК СРЕДСТВО УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ (НА ПРИМЕРЕ США)

**Квота, иммиграция, долгосрочная миграция, трудовые мигранты, семейная миграция, вынужденная миграция, беженцы, селективная иммиграционная политика, вид на жительство, резидентство.**

*В статье рассматриваются отдельные проблемы отечественного механизма квотирования долгосрочной миграции. В целях поиска новых решений исследуются наиболее распространенные виды квот, применяемых в североамериканской иммиграционной политике. Анализируется опыт дифференцированного подхода к отбору иностранных трудовых мигрантов с акцентированием внимания на ключевых критериях отбора. Исследуются не применяемые в отечественной практике механизмы квотирования семейной миграции. Представляются селективные подходы к вынужденной миграции.*

**Ф**едеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет два вида (режима) легального (законного) долгосрочного нахождения иностранных граждан в России: временное проживание и постоянное проживание. Этим же нормативным правовым актом установлено, что разрешение на временное проживание выдается иностранному гражданину в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации. При этом с точки зрения закона, прибыл данный гражданин в Российскую Федерацию на основании визы или в безвизовом порядке, значения не имеет. Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание формируется на основе предложений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте федерации и его возможностей по обустройству иностранных граждан. Вместе с тем миграционное законодательство не содержит механизмов распределения квоты внутри субъекта Российской Федерации. Нормативно не закреплены критерии оценки иностранного гражданина с точки зрения целесообразности выделения ему квоты. Сложившееся положение обуславливает подчас неэффективное расходование квоты на временное проживание иностранных граждан и, как следствие, не способствует решению долгосрочных задач государственной миграционной политики Российской Федерации. В целях поиска путей решения обозначенной проблемы целесообразно обратиться к международному опыту и проанализировать механизмы обеспечения селективности долгосрочной миграции в государствах с богатой миграционной историей.

В качестве критериев селекции долгосрочной миграции в мировой практике в разные исторические периоды выделяются этническая принадлежность, законопослушность, состояние здоровья, финансовое благополучие, образованность (грамотность). Большинство стран придерживается матричного подхода, выстраивая систему требований, предъявляемых к конкретной категории иностранных граждан в зависимости от цели их въезда в страну. Она представляет собой своего рода шаблон, по которому сверяются качественные характеристики потенциального нового жителя страны. При соблюдении всех условий (совпадении с матрицей) государство (Германия, США, Франция<sup>1</sup>) санкционирует проживание иностранного гражданина на своей территории. Принцип такого селекционного отбора можно сформулировать

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: Петелин Б.В., Кожевников В.В. Особенности миграционной политики ФРГ // Вестник Череповецкого государственного университета. 2014. № 4. С. 72-74; Корьякина Е.Ю. Особенности миграционной политики Германии на рубеже XX-XXI вв. // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015.

следующим образом: «Иммигрировать можно всем, кому не запрещено».

Такой способ управления миграцией эффективен в отношении конкретных ее видов. При бизнес-иммиграции (инвестиционной) необходимость осуществлять отбор кандидатов, их ранжирования не проводится. Это вид миграции можно назвать единичным. Ощутимые экономические выгоды заставляют в таких случаях государство ограничиваться контролем за соответствием кандидата формальным, как правило, финансовым, требованиям. Не представляется возможным выстраивание рейтингов кандидатов на переселение в рамках семейной или вынужденной миграции. С правовой точки зрения каждый имеет право на защиту жизни и здоровья, на воссоединение семьи. Эти права принадлежат всем в равной степени. И при условии принятия решения о признании лица, находящимся в статусе вынужденного или семейного иммигранта, ему гарантируется резидентство.

Среди государств с традиционной системой селекционной иммиграции особо выделяются Соединенные Штаты Америки. США по праву считаются государством с богатейшей миграционной историей. Американское законодательство о миграции формировалось на протяжении нескольких столетий. В разные времена последовательно наращивались ограничительные меры в отношении миграции в страну. На смену им приходили периоды так называемой «оттепели».

В конце XIX века впервые в США принимается закон, запрещающий въезд в страну китайским рабочим [1, с. 106-107]. Позднее список нежелательных этнических групп пополняется индийцами и японцами. В Законе о квотах устанавливались ограничения на количество принимаемых в год иностранных граждан в отдельности по каждой этнической группе. В середине прошлого века, когда миграция уже рассматривается не столько как угроза национальной безопасности, сколько как механизм обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, принимается ряд законов, поощряющих национальную миграцию. Так, Закон о привлечении брасеро предусматривал финансовую поддержку штатам в целях поощрения трудовой миграции мексиканцев [2, с. 73]. В дальнейшем поощрительные меры устанавливаются в отношении ранее признававшихся «нежелательными» китайских мигрантов. Они приобретают право на получение американского гражданства вне квот и ограничений.

В XIX веке был принят акт, в котором сформулированы ограничения на въезд в США для отдельных категорий лиц. К таковым относились преступники, мигранты, больные инфекционными и другими тяжелыми заболеваниями. Под ограничения попали также иностранные граждане, неспособные подтвердить наличие средств к существованию на новом месте проживания.

Наиболее тяжело в миграционное законодательство США входили нормы, устанавливающие требования, касающиеся грамотности иностранных граждан. Несмотря на неоднократные законодательные инициативы, эти предложения отклонялись главой государства вплоть до начала XX века.

Тенденции отбора, прочно укоренившиеся в современном американском законодательстве, берут начало в Законе об иммиграции и национальности 1952 года. В нем были зафиксированы квоты для разных категорий иммигрантов [3]. Подчеркивалось, что преимуществом обладают переселенцы - близкие родственники граждан США и высококвалифицированные специалисты. Аналогичный закон 1990 года окончательно сформулировал правила миграции в США, действующие по настоящее время. В нем получил закрепление принцип этнического разнообразия. Его суть сводится к особым предпочтениям для представителей редких для Соединенных Штатов этнических групп переселенцев.

В связи с этим интересна введенная в действие в 1990 году лотерея миграционных виз США. Следует отметить, что это не первый опыт решения общегосударственных задач откровенно популистскими методами. Аналогично в XIX веке, согласно «Хомстед акта», сельскохозяйственные земли периодически передавались государством в свободный оборот за символическую цену в 18 долларов. Для того чтобы получить такой участок, соискателю требовалось оказаться удачливее других. Необходимо было первым по сигналу занять участок, обозначив свое владение воткнутой в землю флагом.

Современная визовая лотерея направлена на привлечение в страну иностранных граждан из стран с незначительным уровнем эмиграции в США. Участвовать в лотерее могут лица, происходящие из страны, из которой в Соединенные Штаты за последние пять лет в совокупности эмигрировало менее пятидесяти тысяч человек. Иностранному гражданину, кроме того, должен иметь среднее образование или два года опыта работы по профессии, по которой требуется более двух лет подготовки. Представителем одного и того же географического региона присваивается специальный код. Это делается для того, чтобы жители каждого региона соревновались лишь друг с другом, а не с жителями других географических зон, за то количество виз, которое отводится именно их региону. Компьютерная программа методом случайного распределения ежегодно выбирает из числа соискателей пятьдесят пять тысяч человек, получающих визы для постоянного проживания в США в качестве лотерейного приза [4]. Благодаря лотерее Соединенные Штаты сохраняют авторитет полиэтнического государства, развивают непопулярную миграцию и создают вокруг институтов резидентства и гражданства США «ореол мечты», желанного приза, что, безусловно, способствует миграционной привлекательности страны.

№ 3 (63). Т. 2. С. 124-128; Коробков А. Миграционная политика США: уроки для России // Россия в глобальной политике. 2008. № 3. С. 27-40; Цапеко И.П. Миграционная политика США в отношении государств североамериканского континента // Вестник МГИМО-Университета. 2021. № 14 (5). С. 101-129; Стрельцова Я. Современная миграционная политика Франции // Мировая экономика и международные отношения. 2020. № 8. Т. 64. С. 119-126. Саркисян Ж.М. Современные миграционные тенденции во Франции // Московский экономический журнал. 2019. № 7. С. 302-311.

Лотерея - нетрадиционный, можно сказать, исключительный, способ отбора мигрантов для проживания в США. Общими основаниями для получения статуса резидента являются родственные связи с гражданами или резидентами Соединенных Штатов, устройство на постоянную работу, получение убежища. Как правило, по каждому из оснований получения разрешения на проживание в США устанавливаются квоты. Подтверждение перечисленных статусов требует от соискателя серьезной подготовки, предусматривающей прохождение промежуточных стадий легализации, которые, в свою очередь, также предполагают селекцию и квотирование. Несмотря на то, что институт квотирования семейной миграции не может рассматриваться как механизм селекции, интересна практика его применения с точки зрения возможности имплементации в российскую миграционную политику, основывающуюся на квотировании по некоторым направлениям ее реализации.

В долгосрочной иммиграционной политике США делают ставку на международный принцип поощрения воссоединения семей. В целях расстановки приоритетов количество выдаваемых по данному основанию разрешений на проживание и сроки варьируются в зависимости от степени родства.

К группе первой степени родства относятся совершеннолетние дети гражданина США в возрасте от двадцати одного года и старше. Для этой категории лиц ежегодно выдается двадцать три тысячи четыреста виз на постоянное проживание. Срок ожидания такой визы составляет от года до пяти лет.

Группу второй степени родства образуют близкие родственники (супруги, малолетние дети, не состоящие в браке дети в возрасте до 21 года) резидента США (законно постоянно проживающего в стране лица). Это наиболее многочисленная категория семейной миграции. Для таких лиц ежегодно предусмотрена выдача почти восьмидесяти тысяч виз. Сроки ожидания, как правило, варьируются от года до четырех лет.

В группу третьей степени родства включены состоящие в браке дети граждан США. Аналогично первой категории ежегодно таким иностранцам выдается до двадцати трех тысяч четырехсот виз на постоянное проживание. Сроки ожидания этих виз достигают десяти лет [4].

Группу четвертой степени родства составляют сестры и братья гражданина США в возрасте старше 21 года, их супруги и несовершеннолетние дети. Количество ежегодно выделяемых по этому основанию виз достаточно велико - до шестидесяти тысяч. Однако желающих получить такие визы настолько много, а процедуры подтверждения родства столь сложны, что сроки ожидания оказываются весьма продолжительными - до десяти лет.

Примечательно, что неиспользованные в той или иной категории квоты могут перераспределяться среди мигрантов других групп.

Следует подчеркнуть, что установленные ограничения касаются лишь некоторых конкретных категорий родственников. Они не затрагивают долгосрочную иммиграцию прямых родственников граждан США, к числу которых относятся супруги, не состоящие в браке дети в возрасте до 21 года,

родители взрослых детей, являющихся гражданами США, вдовы и вдовцы граждан США.

Для семейной долгосрочной миграции принципиальным является наличие ходатайства от родственника (спонсора).

Характеризуя механизм квотирования семейной миграции в США, отметим, что он не предполагает дифференциацию или какой-либо рейтинг внутри каждой конкретной группы. Очередь из кандидатов на получение визы на постоянное проживание формируется по мере подачи ими и рассмотрения уполномоченными органами пакета документов, предусмотренных законодательством. Если решение положительное, а квота на текущий год по данной категории родства израсходована, то соискателям, согласно очередности, может быть предоставлена виза на постоянное проживание посредством перераспределения квот из другой категории родства либо позднее. Таким образом, в данной категории долгосрочной миграции дифференцировать механизм расходования квот не представляется возможным. С точки зрения семейной миграции все соискатели в своей категории родства равны и рано или поздно получают визу на постоянное проживание. В период ожидания получения визы им необходимо уведомлять миграционные органы об изменении своих персональных данных, а также обстоятельств, с которыми законодатель связывает возможность постоянного проживания на территории США. Отслеживать продвижение очередности получения визы соискатели могут по публикациям в журнале «Визовый бюллетень» Государственного департамента США.

Рассматривая критерии отбора в рамках трудовой миграции в США, следует отметить, что иностранный гражданин имеет право работать в стране при наличии визы. Рабочие визы делятся на временные и постоянные. Временная виза, как правило, выдается по ходатайству работодателя и позволяет работать только у него. По окончании срока действия временной визы иностранец должен покинуть страну. В отличие от временной трудовой визы постоянная дает право получения вида на жительство, а в последствии ходатайствовать о приобретении гражданства.

Механизм выдачи постоянной рабочей визы в США связан с квотированием. Количество выдаваемых разрешительных документов для всех категорий таких лиц не может превышать сто сорок тысяч в год. Примечательно, что совокупная квота виз семейной миграции составляет около двухсот тысяч в год, что свидетельствует о большей ориентации американской миграционной системы на адаптированную миграцию.

На стадии оформления документов соискатель визы должен подтвердить намерение работодателя нанять его на работу (приглашение, договор и т.д.). От обязанности подтверждать наличие потенциального работодателя освобождаются иностранные граждане, трудовая деятельность которых осуществляется в сферах, имеющих особое значение для реализации национальных интересов США. К числу таковых законодательство относит: развитие экономики; улучшение условий труда и занятости населения; улучшение образования детей и взрос-

**LAMPADOVA S.S.,**  
PhD in Juridical Sciences,  
Associate Professor,  
Head of the Department  
of Educational and  
Methodological Work  
of the Saint-Petersburg  
University of the Ministry  
of the Interior of Russia

## **THE INSTITUTION OF QUOTING AS AN INSTRUMENT OF MANAGING MIGRATION (ON THE EXAMPLE OF THE USA)**

**Quota, immigration,  
long-term migration,  
labor migrants, family  
migration, forced  
migration, refugees,  
selective immigration  
policy, residence  
permit, residency.**

*The article deals with certain problems of the domestic mechanism for quoting long-term migration. In order to find new solutions, the most common types of quotas used in North American immigration policy are examined. The experience of a differentiated approach to the selection of foreign labor migrants is analyzed with a focus on key selection criteria. The mechanisms for quoting family migration that are not used in domestic practice are studied. Selective approaches to forced migration are presented.*

лых; создание комфортных жилищных условий для молодежи, безработных, бедных и пенсионеров; улучшение экологии государства. Впоследствии такой переселенец не «привязан» к конкретному работодателю и в случае потери работы не обязан покидать территорию страны.

Важным моментом в процедуре получения визы является прохождение согласования в Департаменте труда. На этом этапе проводится проверка на предмет выявления кандидатов на вакансию из числа граждан США или иностранных граждан, уже постоянно проживающих на территории государства. Так же, как и в Российской Федерации, в Соединенных Штатах имеется список приоритетных профессий, в представителях которых в первую очередь нуждается экономика страны. Кандидат, намеревающийся устроиться на работу по специальности, входящей в этот список, освобождается от обязанности проходить согласование в Департаменте труда.

Кроме того, в рамках рассмотрения ходатайств о предоставлении постоянных трудовых виз преимуществом обладают и некоторые другие иностранные граждане, в первую очередь относящиеся к категории неординарных личностей, достигшие значительных высот в бизнесе, науке, образовании, спорте или искусстве. Поощрение данного вида миграции способствует усилению авторитета США в научной, культурной, спортивной сферах.

Вместе с тем законом поощряется иммиграция в США лиц, имеющих степень магистра; обладающих исключительными способностями (лица, достижения которых не могут рассматриваться как выдающиеся, но явно выделяющиеся среди равных); получивших диплом бакалавра на территории США (в зависимости от времени получения); служащих культуры; инвесторов (для данной категории установлено требование о вложении в американскую экономику от пятисот тысяч до миллиона долларов США). Об исключительных способностях иностранного гражданина могут свидетельствовать: высокий уровень образования; наличие научных трудов; награды за достижения в области профессиональной деятельности. В качестве доказательств исключительных способностей властями, как правило, рассматриваются: рекомендательные письма от организации, в которой работал заявитель; дипломы и свидетельства о полученном образовании; лицензия, дающая право работать в выбранной профессиональной области; сведения о повышенной зарплате; членство в творческих союзах и объединениях; свидетельства признания заслуг в развитии искусства или других областях деятельности [4].

Следует также упомянуть, что преимущество предоставляется не любому инвестору. Действие льготных условий распространяется на предпринимателей, вкладывающих средства в аграрный сектор либо в развитие предприятий, находящихся в кризисных с точки зрения экономики регионах. Дополнительным требованием к деятельности такой категории лиц является создание не менее десяти рабочих мест для представителей постоянного населения страны.

Серьезным потенциалом в обеспечении селективности долгосрочной миграции обладает образовательная миграция. Само по себе обучение в образовательных организациях США дает право лишь на получение на период учебы временной визы. Вместе с тем по окончании срока ее действия (не ранее чем через год и не позднее чем через три года) иностранный гражданин, получивший образование в Соединенных Штатах, имеет право подать заявку на получение статуса постоянного резидента [5]. Образовательная миграция, и это признается всеми странами, обладает серьезнейшим потенциалом в решении миграционных, демографических и социально-экономических проблем. Остающиеся в государстве по окончании обучения студенты полностью адаптированы с точки зрения имеющегося образования к местным условиям и наиболее характерным для экономики сферам производства, что способствует обеспечению рынка труда квалифицированной рабочей силой. Немаловажным аспектом является и то, что за период обучения они уже освоились в окружающем их социуме и не нуждаются в дополнительных мерах адаптации и социальной поддержки.

Самостоятельным основанием получения разрешения на постоянное проживание на территории США является признание беженцем. Ежегодно Президент Соединенных Штатов утверждает количественные

показатели для принимаемых в стране беженцев. При Р. Рейгане в 80-е годы прошлого века квота на прием беженцев достигала двухсот семнадцать тысяч человек в год. При президентах Дж. Буше-младшем и Б. Обаме такие квоты колебались от семидесяти до восьмидесяти тысяч человек в год. В 2016 году в США по этой программе перебравшись почти девяносто пять тысяч человек<sup>1</sup>. В 2018 году, по информации Государственного департамента США, из трехсот десяти тысяч заявок одобрено было не более тридцати тысяч при законодательно установленной годовой квоте в сорок пять тысяч<sup>2</sup>. В 2019 году квота составила тридцать тысяч человек. На 2022 год лимит приема беженцев в США был увеличен с шестидесяти двух с половиной тысяч до ста двадцати пяти тысяч человек<sup>3</sup>.

Примечательно, что, помимо общей квоты на переселение беженцев, существуют и лимиты, устанавливаемые для каждого мирового региона отдельно. В 2016 году 51% квоты был выделен странам Южной Азии; 28% - Африки; 14% - Восточной Азии; 4% - Европы и Центральной Азии; 3% - Латинской Америки и Карибского бассейна. В 2018 году лимиты такого рода для регионов с наибольшей вынужденной миграцией были перераспределены. Доля квоты для страны Южной Азии была уменьшена до 39%, а для стран Африки увеличена до 42%<sup>4</sup>.

Сам по себе статус беженца автоматически не ведет к предоставлению разрешения на постоянное проживание. Однако представители данной миграционной группы могут претендовать на право постоянного жительства в США спустя год после получения разрешения на въезд в качестве беженца.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о том, что в Соединенных Штатах достаточно активно используется механизм квотирования долгосрочной миграции. К соискателям статуса резидента предъявляются жесткие требования, предусматривающие документальное подтверждение соответствия им и длительные проверки. После прохождения всех необходимых процедур потенциальный переселенец становится в очередь за искомой квотой. Как такового ранжирования списков соискателей законодательством США не предусмотрено. Вместе с тем существует ряд категорий лиц, для которых установлено «преимущественное право получения разрешения на проживание».

Селекционный механизм применяется в стране исключительно в сфере экономической миграции.

Несмотря на богатый опыт Соединенных Штатов в сфере управления процессами переселения, селективную миграционную политику американского государства тем не менее нельзя назвать стабильной. В 2017 году администрация Президента США в очередной раз обратилась к вопросам обосуждения миграционной повестки.

Среди существенных изменений в миграционной политике, произошедших в последнее время, можно упомянуть ограничение на въезд в страну для жителей ряда стран. В этот список вошли граждане Ирана, Йемена, Ливии, Сирии, Сомали, КНДР, Чада, а также некоторые категории граждан Венесуэлы [3]. Официальным предлогом введения таких ограничений названа необходимость обеспечения национальной безопасности государства. На самом деле за таким решением усматривается мотив оказания политического давления на перечисленные страны. В связи с этим рассматривать данное решение как способ обеспечения селективности миграции объективно невозможно.

Осознавая уникальность североамериканской системы квотирования иммиграции, следует все же усомниться в возможности ее использования в российских реалиях. Россия исторически сложилась как многонациональное государство. В этих условиях представляется невозможным выстроить систему, основывающуюся на поощрении или ограничении иммиграции представителями отдельных народов (наций). Вместе с тем имеется возможность оценить потенциал организованного отбора иностранных граждан, желающих получить статус временно проживающего на территории Российской Федерации лица, посредством установления четких критериев такого отбора. Перспективной видится также идея формирования «листа ожидания квоты» из иностранных граждан, ходатайствующих о получении разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации. Этот механизм устранил существующую сейчас стихийность в распределении квот, придаст отечественной миграционной политике более управляемый и системный характер. ■

#### Библиографический список:

1. Гарусова Л.Н. Эволюция иммиграционной политики США: фактор нелегальной миграции // Россия и АТР. 2020. № 1. С. 104-117.
2. Божко Л.П. Зарубежная практика регулирования межрегиональной трудовой мобильности // Проблемы современной экономики. 2010. № 4. С. 72-74.
3. Апанович М.Ю., Пареньков Д.А. Иммиграционная политика США: история развития вопроса // URL: <https://mgimo.ru/upload/2017/10/apanovich-parenkov.pdf> (дата обращения: 07.10.2022).
4. Рассказова Л. Закон США для новых иммигрантов. Как иммигрировать и жить в США. М., 1998.
5. Иванов М.М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедуры приобретения статуса постоянного жителя США). М.: Международные отношения, 1998.

<sup>1</sup> США не будут предоставлять статус беженца жертвам бытового насилия и преступности // Официальный сайт ТАСС. 12.06.2018 // URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5284252>.

<sup>2</sup> США в полтора раза снизит квоту на прием беженцев // Коммерсант. 18.09.2018 // URL: <https://www.kommersant.ru/archive/apps/77/47?intervalttype=4&date=2018-09-18>.

<sup>3</sup> Президент Байден намерен увеличить квоту на переселение беженцев в США // Официальный сайт ООН. 21.09.2021 // URL: <https://news.un.org/ru/story/2021/09/1410272>.

<sup>4</sup> Информация с официального сайта Службы гражданства и иммиграции США // URL: <https://www.uscis.gov/>.