

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

С. В. Симонова*

Воссоединение семей как вектор современной миграционной политики: проблемы внедрения и перспективы совершенствования

Аннотация. Статья посвящена исследованию актуальных проблем, связанных с перспективным внедрением в отечественную правовую систему института воссоединения семей иностранных граждан. Отличительные черты семейного воссоединения анализируются через призму международного и зарубежного опыта в области миграции, а также современного состояния отечественного миграционного законодательства. Освещается проблема неравноценного статуса спонсора и членов его семьи, перечень которых предлагается определять исходя из предписаний семейного законодательства об алиментнообязанных лицах. В целях устранения терминологической неопределенности и дефектов законодательства предлагается новое определение института воссоединения семей. В заключение обосновывается необходимость совершенствования нормативных актов о правовом положении иностранных граждан в РФ в части уточнения пределов и порядка осуществления воссоединения: требований, которым должны удовлетворять спонсор и направляемая им заявка на воссоединение; перечня видов документов, легализующих проживание мигрантов и членов их семей на территории государства приема; ограничений повторного и цепного воссоединения семей иностранных граждан.

Ключевые слова: воссоединение семьи, иностранный гражданин, мигрант, член семьи, спонсор, миграционная политика, государство, Европейский Союз, брак, высококвалифицированный специалист.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.053-061

Невозможно отрицать, что традиционные проблемы, связанные с увеличением объемов миграционных потоков, в XXI веке получают новое звучание. Так, если еще совсем недавно в принимающих мигрантов странах задумывались исключительно над вопросами обеспечения благополучия коренного населения в пополняющейся мигрантами среде, то сейчас в лидирующих правовых системах все чаще обсуждаются проблемы, связанные с внедрением особого законода-

тельного подхода по созданию гарантий обеспечения прав и свобод самих иностранных граждан. На Западе в качестве одной из таких гарантий получил развитие институт воссоединения семей, позволяющий как соблюсти права иностранных граждан на уважение их семейной жизни, так и удовлетворить интерес мигранта в переселении семьи в новое государство. К сожалению, нашему законодательству такой институт неизвестен: хотя для членов семей отдельных категорий иностранных

© Симонова С. В., 2016

* Симонова Снежана Владимировна, аспирантка кафедры теории и истории государства и права Ярославского государственного университета имени П. Г. Демидова
owninginfo-owningworld@yandex.ru
150000, Россия, г. Ярославль, ул. Советская, 14

граждан нормами права и устанавливаются определенные льготы, природа, целевая направленность и пределы действия этих законодательных положений не позволяют говорить о наличии в России полноценного института воссоединения семьи.

Вероятнее всего, при введении такого фрагментарного регулирования отношений по воссоединению отечественный законодатель руководствовался скорее интересами граждан РФ и национальной экономики, чем интересами мигрантов. Отсутствие же в российском законодательстве целостной категории воссоединения, очевидно, и явилось причиной того, что на протяжении долгого времени институт воссоединения семей мигрантов изучался нашими отечественными теоретиками крайне поверхностно. Однако в связи с утверждением в 2012 году Концепции государственной миграционной политики (далее — Концепция) целесообразно вновь обратиться к проблеме воссоединения семей иностранных граждан в РФ, ибо в свете положений долгожданной Концепции о «семейной миграции», впервые провозгласивших необходимость воссоединения семей иностранных граждан¹, все современные исследования по этой теме должны оказаться более предметными².

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что реализация такого направления государственной политики, как содействие воссоединению семей мигрантов, с необходимостью потребует коренного реформирования отечественного миграционного законодательства. Однако учиты-

вая тот факт, что Россия не только не имеет собственного опыта по регулированию семейной миграции, но и не приобщилась к позитивному международному опыту решения проблемы воссоединения, осуществить прогнозируемые изменения будет непросто. Так, все основные акты Организации Объединенных Наций³, Совета Европы и Международной организации труда⁴, посвященные в том числе институту воссоединения, не получили признания со стороны нашего государства. К примеру, ратифицируя в 2009 году Европейскую социальную хартию, Россия не приняла на себя обязательств по содействию воссоединению семей иностранных граждан, проживающих на ее территории⁵.

Безусловно, определенная логика в подобной позиции нашего государства прослеживается: принятие на постоянное место жительства мигрантов по программам воссоединения семей является, о чем наглядно свидетельствует опыт зарубежных стран, одним из наиболее масштабных и неконтролируемых источников миграционного прироста, влекущим увеличение числа иностранных граждан, не востребованных национальной экономикой и социальной системой. Вместе с тем институт воссоединения семей как важнейший фактор интеграции мигрантов в принимающее общество имеет и положительное значение для национальных миграционных политик. Так, согласно специальной системе оценки успешности интеграционной политики государств — членов Европейского Союза, разработанной в 2004 году, состояние внутренне-

¹ См.: пункт 24 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 27.07.2015).

² Последние несколько лет характеризуются заметным возрастанием интереса ученых к исследованию европейского опыта регулирования семейной миграции. См., например: *Бертран К.* Парадоксы иммиграционной политики Европейского Союза // *Lex Russica*. 2014. № 4. С. 485—493; *Шапиев К. А.* Особенности семейной миграции в ЕС // *Юридический мир*. 2007. № 12. С. 67—68.

³ См., например: статья 44 Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, заключенной 18 декабря 1990 г. // *Советский журнал международного права*. 1991. № 3—4. С. 136—172.

⁴ См.: статья 13 Конвенции № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» от 24.06.1975 // *Международная защита прав и свобод человека: сборник документов*. М.: Юрид. лит., 1990. С. 193—201.

⁵ См.: Федеральный закон от 03.06.2009 № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» // *СЗ РФ*. 2009. № 23. Ст. 2756.

го законодательства в области воссоединения семей иностранных граждан является одним из индикаторов, учитываемых при определении конечного показателя индекса интеграции иммигрантов MIPEX⁶.

Как бы то ни было, официально признанная нашим государством на программно-концептуальном уровне необходимость развития института воссоединения семей дает основания для выделения ряда новых проблем, требующих своего разрешения в теоретико-прикладном ключе.

Прежде всего обратимся к дефинитивным трудностям, связанным с общепризнанным на межгосударственном уровне определением понятия «воссоединение членов семьи мигрантов»⁷. Подобное изучение представляется необходимым по причине того, что этот термин является новым для российской правовой системы, а значит — пока еще лишенным индивидуального содержания.

Определение анализируемого понятия содержится в программных документах Европейского Союза: оно характеризует объективную сторону воссоединения — въезд и проживание членов семьи спонсора⁸; субъективную сторону — данные действия осуществляются с целью сохранения семейного союза; условие воссоединения — возможность возникновения семейных отношений как до, так и после въезда⁹. Анализ этого определения позволяет прийти к следующим выводам.

Во-первых, связывание понятия воссоединения семьи иностранного гражданина и с въездом, и с проживанием на территории государства приема означает, что воссоединение

семьи — это скорее переезд членов семьи на постоянное место жительства, чем обычный гостевой визит в страну осуществления трудовой деятельности спонсором. К подобному умозаключению можно прийти и при анализе Концепции, выводящей потребность РФ в воссоединении семей именно из демографических потребностей.

Во-вторых, неоспорно указание лишь на единственную цель, в соответствии с которой осуществляется воссоединение, — очевидно, что «семейные» причины этого процесса не могут рассматриваться в отрыве от причин экономических. Кроме того, по действующему законодательству РФ, регулиющему порядок въезда иностранных граждан на территорию нашей страны, иностранный гражданин не может въехать в Россию с целью «сохранения семейного союза» (или, иначе говоря, воссоединения семьи), а значит, получить опробованный на Западе «семейный» вид визы¹⁰. Выдача же виз всех иных существующих на сегодня в РФ категорий, в том числе и обыкновенной частной визы, потребность воссоединения семьи не удовлетворяет, ибо воссоединение предполагает миграцию иностранных граждан на *постоянное место жительства* в новое государство.

Обозначенная проблема становится еще более острой в контексте того, что наличие столь противоречивого пробела в российском законодательстве не исключает привлечения иностранных граждан, переезжающих к родственникам в РФ, к ответственности за несоответствие заявленной цели въезда фактически осуществляемой ими деятельности¹¹. Так, член семьи может оказаться в ситуации, когда при отсут-

⁶ См.: Migrant Integration Police Index 2015. Methodology — How does MIPEX decide the scores? // URL: <http://www.mipex.eu/methodology> (дата обращения: 27.07.2015).

⁷ В целях настоящего исследования понятия «мигрант» и «иностранец» используются в работе в качестве взаимозаменяемых.

⁸ Здесь и далее под спонсором понимается иностранный гражданин, претендующий на воссоединение с семьей. См.: Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (Article 3 (1)) // URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:P> DF (дата обращения: 27.07.2015).

⁹ См.: Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (Article 2).

¹⁰ См.: статьи 25.1—25.8 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

¹¹ Нормативным основанием для привлечения к ответственности будут являться положения части 2 статьи 18.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.07.2015).

ствии у него возможности официально заявить об истинной цели миграции в Россию, он будет вынужден озвучивать иные причины въезда. И даже если подобные действия не будут расценены как правонарушение, фактически может возникнуть несоответствие между «объективной», заявленной и субъективной, действительной мотивацией въезда члена семьи в Россию. Именно по этой причине можно предположить, что обозначенная подмена целевых ориентиров въезда иностранных граждан в РФ не является универсальной, особенно если вспомнить, что в отечественном законодательстве временное проживание таких лиц и осуществление ими трудовой деятельности связаны с существующими механизмами квот¹²; в то же время было бы логичнее заимствовать опыт отдельных зарубежных государств по принятию членов семей мигрантов вне квотной системы.

В-третьих, распространение режима переселения иностранных граждан по программе воссоединения на семейные отношения, возникшие как до, так и после осуществленного спонсором переезда, не может не обозначить проблему злоупотребления льготами, которые в этой связи получают члены семьи. Очевидно, что программа по воссоединению семей мигрантов — всегда льготная, упрощающая порядок въезда или легализации проживания иностранного гражданина в стране. На льготный характер данного порядка указывает и «льготный контекст», характеризующий понятие «член семьи» в отечественном законодательстве. Но каковы основания установления особого льготного режима? Только ли наличие семьи, как это следует из определения, предложенного на уровне Европейского Союза? Как представляется, в данном случае юридическое значение приобретают также основания, носящие гуманитарный, социальный характер

(незащищенности, материального положения). Сделанный вывод находит и практическое подтверждение: во многих зарубежных государствах дети спонсоров, дееспособные, трудоспособные и не вступившие в брак, по достижении совершеннолетия теряют право на воссоединение с родителями по льготной программе, т.е. презюмируется экономическая самостоятельность младших членов семьи.

По-видимому, исследуемая проблема злоупотреблений может наиболее остро возникнуть в отношении семейных связей, возникших уже после переезда иностранного гражданина. Проблема, казалось бы, отсутствует, если основанием для возникновения такой семейной связи явился юридический факт-событие (например, рождение детей). Иное дело — когда речь идет о действии (о регистрации брака), которое и актуализирует вопрос о пределах воссоединения семьи. Очевидно, что непризнание за супругами, зарегистрировавшими брак после отъезда спонсора, права на воссоединение, может быть расценено как дискриминация. Однако, применяя к данной ситуации правовую позицию, изложенную в ряде решений Европейского Суда по правам человека, все же можно счесть такое вмешательство в семейную жизнь мигрантов необходимым в случае, если один из супругов до регистрации брака уже планировал переезжать, о чем было известно его партнеру (при этом это обоюдное осознание не воспрепятствовало оформлению отношений, имело место заранее принятое решение об отношениях в условиях разъединенной семьи).

Некоторые государства в стремлении избежать обмана со стороны иностранных граждан, желающих осуществить переезд, к примеру, практикуют систему разнообразных проверок (вплоть до изучения переписки, собеседований, ДНК-экспертиз)¹³. Очевидно, что подобные

¹² Следует, однако, учитывать, что российский законодатель постепенно отказывается от квотного механизма осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности в пользу патентной системы: с 2014 года иностранные граждане, прибывшие в РФ в порядке, не требующем получения визы, стали осуществлять трудовую деятельность на основании не разрешений на работу, а патентов (см.: Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6638).

¹³ См.: Green paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC). Brussels, 2011. P. 7—8 // URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/com_735_final_en.pdf (дата обращения: 27.07.2015).

меры едва ли являются приемлемыми в условиях российской правовой действительности, для которой характерны не превентивные меры, а последующие санкции в отношении мигрантов, представивших подложные документы или зарегистрировавших недействительный брак.

В-четвертых, провозглашенная в существующем на уровне Европейского Союза определении понятия воссоединения семьи в качестве единственной, цель «сохранения семейного союза» характерна для въезда не всех членов семьи, а лишь тех, которые связаны скорее брачными, чем кровнородственными связями. В последнем случае угроза семейным связям между мигрантом и его родственниками менее опасна, ибо в силу своей объективной природы такая связь не может быть разорвана длительным проживанием родственников на расстоянии друг от друга. Именно поэтому исследуемая цель должна получить большую конкретизацию в отношении иных членов семьи, не являющихся супругами: такое воссоединение семьи необходимо для активизации и сохранения социальной, гуманистической функций семьи, вытекающих из основных начал семейного законодательства.

В-пятых, недостаток имеющегося на межгосударственном уровне понятия воссоединения семьи заключается также в том, что это определение чрезмерно однонаправлено: развитие и изучение получил лишь институт воссоединения семьи в принимающем мигрантов государстве, а не в стране их происхождения. Вместе с тем упускается из виду тот факт, что процесс воссоединения может проходить в двух направлениях — как в направлении государства иммиграции, так и в направлении государства эмиграции. По этой причине на международном уровне необходимо разработать более четкие критерии определения направлений воссоединения и, что более важно, основы взаимодействия государств по вопросам возвращения мигрантов к семьям на родину. Кроме того, в перспективе следует задуматься и о распространении льготного правового режима института воссоединения на внутренних мигрантов, которые так же, как и иностранные граждане, преследуют цель сохранения семейного союза.

Резюмируя приведенные выше рассуждения, представляется возможным предложить следующее определение института воссоединения семей.

Воссоединение семей иностранных граждан — это институт, правовые нормы которого регулируют отношения, складывающиеся между иностранными гражданами и российским государством в процессе въезда и постоянного проживания в РФ членов семьи мигранта-спонсора, осуществляемых ими на льготных условиях и преследующих как цели, характерные для экономической миграции, так и специфические цели — сохранения семейного союза, активизации социальной и гуманистической функций семьи, которые вытекают из основных начал семейного законодательства.

Как несложно представить, ориентация отечественного законодателя на внедрение в российскую правовую систему института воссоединения семей в перспективе предполагает приспособление сегодняшней модели правового регулирования отношений «мигрант — государство» к новым условиям, в которых эти отношения будут складываться.

Прежде всего необходимо определиться с дефиницией понятия семьи для целей адаптации внедрения нового института, поскольку то определение семьи, которое содержится в нормативных правовых актах РФ, едва ли применимо к мигрантам, претендующим на воссоединение. Дело в том, что семьи разлученных иностранных граждан не характеризуются совместным проживанием (которое и отличает членов семей от обычных родственников), зачастую не ведется и совместное хозяйство. В этой связи возникает вопрос: имеет ли значение для применения льгот института воссоединения действительное сохранение семьи либо термин «воссоединение» следует толковать буквально — как «возобновление» ранее разрушенной семьи? Представляется, что ответ на этот вопрос не может быть универсальным, а значит, четко определенным в законодательстве: он должен даваться на момент принятия решения о разрешении воссоединения с семьей. И первоочередное значение здесь должно приобретать не сохранение или прекращение семейных связей между спонсором и его родственником *до* или даже *на момент* рассмотрения заявки, а их обоюдное желание возобновить данную связь.

Разъяснения требует также и перечень членов семьи мигрантов, на которых в России будет распространяться режим воссоединения. В нормативных актах Европейского Союза этот

перечень ограничен лишь обязательным признанием в качестве членов семьи супругов иностранных граждан, а равно их несовершеннолетних детей: конкретизация данного списка относится к усмотрению государств, которые то чрезмерно расширяя (как в Канаде, Австралии), то чрезмерно сужая его (в Дании, ФРГ), осуществляют конкретизацию исходя из принятых внутренних ценностей (запрет однополых, полигамных, незарегистрированных браков)¹⁴.

В российской же правовой системе понятие «члены семьи трудящегося-мигранта» содержится лишь в одном из обязательных для нашего государства международных актов, вступившем в силу с 1 января 2015 года, — речь идет о Договоре о Евразийском экономическом союзе. Данный акт, также признавая за супругами статус члена семьи, связывает это понятие уже не просто с совершеннолетним возрастом ребенка, а с его нахождением на иждивении спонсора. Перечень же потенциальных членов семьи открывается введением бланкетных ссылок на положения национального законодательства¹⁵. Обращаясь к отечественным нормативным актам, не посвященным правовому статусу иностранных граждан в РФ, нетрудно обнаружить, что объем понятия «члены семьи» в каждом конкретном случае носит индивидуальную окраску в зависимости от особенностей регулируемых законодателем отношений¹⁶.

С другой стороны, важно отметить, что отечественный законодатель в 2010 году уже признал воссоединение семей, но лишь для одной категории иностранных граждан — высококвалифицированных специалистов. Однако

перечень иностранных граждан, которые приобретают право на воссоединение с высококвалифицированным специалистом, настолько широк, что вряд ли может быть применен по аналогии к остальным категориям мигрантов, не получающих высокого уровня дохода и не представляющих ценности для российской экономики¹⁷.

При определении же лиц, которые могут рассчитывать на воссоединение со спонсором в качестве членов его семьи, более правильно исходить из положений Семейного кодекса РФ, устанавливающих круг алиментобязанных лиц и лиц, в отношении которых эти обязанности возникают, — с учетом категорий нетрудоспособности, нуждаемости, нуклеарной семьи¹⁸.

Необходимо также задуматься и над проблемой квотирования разрешений на проживание членов семей мигрантов. Неплоха так называемая система приоритетов отбора членов семьи мигрантов, существующая в США¹⁹. Вместе с тем для решения обозначенной проблемы следует определиться с качествами спонсора, которые будут прописаны в отечественном законодательстве, — кто может претендовать на получение данного статуса? Разумеется, мигрант, находящийся на территории РФ легально. Кроме этого, он должен осуществлять трудовую деятельность в России (быть экономически выгодным для нашей страны иностранным гражданином). Относительно же документов, на основании которых спонсор должен проживать, достаточно требования о наличии у него разрешения на временное проживание, — в случае если данный институт

¹⁴ См.: Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа / М. Б. Денисенко [и др.]. М. : Институт экономики переходного периода, 2003. С. 105—180.

¹⁵ См.: статья 96 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 (ред. от 10.10.2014, с изм. от 08.05.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. Публикация от 16.01.2015.

¹⁶ См., например: статья 69 Жилищного кодекса РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14 ; статья 10 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О страховых пенсиях» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6965.

¹⁷ См.: подпункт 1.1 пункта 1 статьи 13.2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

¹⁸ См.: раздел V Семейного кодекса Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

¹⁹ Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа. С. 216.

ко времени реформы не будет ликвидирован. При этом на уровне Европейского Союза содер­жится небесспорная оговорка о том, что для признания в качестве спонсора человек должен иметь «перспективы получения пра­ва постоянного проживания»²⁰. Учитывая, что в России вид на жительство можно получить че­рез год после оформления разрешения на вре­менное проживание, а в странах Европейского Союза минимальный период временного про­живания равен 18 месяцам, перспективы полу­чения статуса постоянно проживающего ино­странного гражданина в нашей стране должны определяться диапазоном 12—36 месяцев, если связывать воссоединение с временным проживанием мигрантов; либо получением иностранным гражданином вида на жительство — если связывать институт воссоединения семьи мигранта с постоянным проживанием последнего в государстве приема.

Нуждаются в законодательной проработке и требования к подаче заявки о воссоедине­нии. На Западе заявка подается в момент, ког­да члены семьи находятся еще за пределами принимающего государства²¹. Единственное объяснение подобного правила можно ус­мотреть в том, что в ситуации, когда мигрант фактически приезжает к своему родственнику, воссоединение семьи уже состоялось либо по­являются иные пути легализации постоянного проживания мигранта в стране приема. Норма логичная и, вероятно, призванная обеспечить контроль над многочисленными семейными потоками мигрантов. Однако воссоединение семьи — это комплекс не столько фактических, сколько юридических действий. По этой при­чине время прибытия мигранта в государство не должно иметь значения; главное — соблю­дение законодательно установленной проце­дуры. Кроме этого, с учетом неабсолютного характера права на воссоединение логично указание в законодательстве на условия, при которых поданное членами семьи заявление не подлежит рассмотрению либо не удовлет­воряется. В качестве аналогии можно исполь­

зовать схожие основания для отказа в выдаче и аннулирования уже полученных разрешения на работу, патента и вида на жительство²².

Следует обсудить и вопрос относительно вида документа, на основании которого чле­ны семьи мигрантов будут проживать в РФ. Очевидно, что характер этого документа дол­жен определяться видом документа, имею­щегося у спонсора. Однако подобная зависи­мость не исключает возникновения вопроса относительно возможности выдачи самостоя­тельного, автономного разрешения члену се­мьи мигранта (в большинстве государств этот порядок практикуется²³): через определенное время после воссоединения член семьи вправе рассчитывать на разрешение, не зависящее от разрешения спонсора. В результате в опре­деленный момент «член семьи мигранта», статус которого целиком и полностью зависит от статуса спонсора, превращается в самостоя­тельного мигранта с независимым статусом, от остальных иностранных граждан он будет отличаться лишь каналом, по которому осу­ществлялось его переселение в государство приема.

Зависимый характер статуса иностранного гражданина на самом деле чрезвычайно лю­бопытен. Рассматривая эту проблему в разре­зе природы отношений между государством и мигрантом, можно убедиться, что в отно­шениях между членом семьи и государством спонсор всегда является связующим звеном, без «пассивного участия» которого отношения в прямом смысле не сложатся. Другое дело, когда член семьи становится независимым от спонсора, — отношения такого иностранного гражданина и государства приема складыва­ются уже напрямую. В этой связи интересен вопрос о приемлемости запрета на цепное и повторное воссоединение семьи: может ли член семьи сразу же после въезда в новое го­сударство претендовать на воссоединение — но уже с другой семьей, членом которой он также является и которая проживает в другом государстве? В некоторых странах (к примеру,

²⁰ См.: Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (Article 3 (1)).

²¹ См.: Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (Chapter III).

²² См.: статья 9, пункт 22 статьи 13.3, пункт 9 статьи 18 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

²³ См.: Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (Chapter VI).

в Бельгии) на этот вопрос отвечают отрицательно; более того, там существует и запрет на повторное воссоединение с семьей²⁴. России же, скорее всего, тоже нужно следовать этому пути. Данный вывод справедлив по той причине, что «член семьи» с зависимым статусом не может одновременно обрести качества независимого спонсора для иных иностранных граждан. Уже сформировавшийся опыт РФ в отношении «зависимого» статуса членов семьи высококвалифицированных специалистов²⁵ свидетельствует о том, что Россия, даже при фрагментарном и избирательном регулировании аналогичного вопроса, не признает право членов семьи такой категории иностранных граждан на получение самостоятельного, автономного статуса путем какой-либо особой, специально установленной законодательной процедуры.

Признание института воссоединения семьи не может не предполагать предъявления российским государством таких важных требований к спонсору, как требования относительно жилья и уровня дохода. Что касается жилищных условий спонсора, логичным представляется требование закона о наличии у него регистрации по месту жительства, или, как указано в одной из рекомендаций Международной организации труда, «наличия у трудящегося соответствующего жилья», что расценивается данной международной организацией в качестве важнейшего юридического факта, делающего воссоединение семьи возможным²⁶.

Важно отметить, что требование относительно наличия у мигранта, желающего принять членов семьи, жилого помещения, уже есть в российском законодательстве: с 2011 года вы-

сококвалифицированный специалист может выступать в качестве принимающей стороны для членов своей семьи, но при условии, если он имеет в собственности жилое помещение²⁷. Требование о статусе собственника жилого помещения не должно в будущем быть распространено на все категории иностранных граждан, причины тому — во многом социально-экономические. Более того, российское законодательство связывает возможность регистрации мигрантов по месту проживания с наличием у них лишь правомочия пользования жилым помещением, а не с пользованием и распоряжением одновременно²⁸.

Таким образом, официальное провозглашение такого направления миграционной политики РФ, как содействие переселению иностранных граждан в целях воссоединения семьи, поставило перед отечественным исследователем огромное количество проблем, которые потребуют немедленного разрешения в случае внедрения этого нового для отечественной правовой системы института. К их числу относятся и теоретические проблемы, связанные с категорией воссоединения семьи, и проблемы определения ряда терминов, и проблемы переосмысления международного, зарубежного опыта, а также принятых Россией обязательств, и проблемы анализа современного состояния и возможных путей реформирования миграционного законодательства. Без сомнения, успешное их разрешение будет способствовать как приближению нашего государства к весьма прогрессивным стандартам в сфере защиты прав человека, так и удовлетворению национальных экономико-социальных ориентиров развития.

²⁴ См.: Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа. С. 112—121.

²⁵ См.: статья 13.2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

²⁶ См.: подпункт 2 пункта 13 Рекомендации № 151 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах» от 24.06.1975 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957—1990. Женева : Международное бюро труда, 1991. Т. II. С. 1787—1794.

²⁷ См.: пункт 7 части 1 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

²⁸ См.: часть 1 статьи 14 Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бертран К. Парадоксы иммиграционной политики Европейского Союза // Lex Russica. — 2014. — № 4. — С. 485—493.
2. Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа / М. Б. Денисенко [и др.]. — М. : Институт экономики переходного периода, 2003. — 283 с.
3. Шапиев К. А. Особенности семейной миграции в ЕС // Юридический мир. — 2007. — № 12. — С. 67—68.

Материал поступил в редакцию 7 августа 2015 г.

FAMILY REUNIFICATION AS THE TANDENCY OF CONTEMPORARY MIGRATION POLICY: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION AND PERSPECTIVES OF IMPROVEMENT

SIMONOVA Snezhana Vladimirovna — postgraduate student of the Department of Theory and History of the State and Law of P. G. Demidov Yaroslavl State University
owninginfo-owningworld@yandex.ru
150000, Russia, Yaroslavl, ul. Sovetskaya, 14.

Review. *The article is devoted to the problems connected with the perspective implementation of the institution of family reunification of foreign nationals into Russian national legal system. Distinctive features of the phenomenon of family reunification are analyzed through the prism of international and foreign experience in the field of migration, as well as through the current state of the Russian migration legislation. The article highlights the problem of unequal status of a sponsor and his family members. It is proposed to determine the list of family members on the basis of the requirements of family law provisions concerning individuals bound to pay spouse and child support. In order to eliminate the existing terminological uncertainty and legal fouts the author proposes a new definition of the institution of family reunification. In conclusion, the author justifies the necessity to improve regulatory acts concerning the legal status of foreign nationals in the RF in terms of clarification of limits and procedure of reunification: requirements to be met by the sponsor and his family reunification application; the list of documents legitimating the residence of migrants and their family members in the territory of the receiving state; restrictions on repeated and consecutive or "chain" family reunification of foreign nationals.*

Keywords: *family reunification, foreign national, migrant, family member, sponsor, migration policy, state, European Union, marriage, highly-skilled specialists.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bertran K. Paradoxes of immigration policy of the European Union // Lex Russica. — 2014. — № 4. — S. 485—493.
2. Migratsionnaya politika v zarubezhnykh stranah i Rossijskoj Federacii: opyt sravnitel'nogo analiza / M. B. Denisenko [i dr.]. — M. : Institut ehkonomiki perekhodnogo perioda, 2003. — 283 s.
3. Shapiev K. A. Osobennosti semejnoy migratsii v ES // Yuridicheskij mir. — 2007. — № 12. — S. 67—68.