

Н. Є. Хлібороб

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного та фінансового права*

Львівський національний університет ім. Івана Франка

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ІМІГРАНТІВ В УКРАЇНІ КРИЗЬ ПРИЗМУ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ ДОЗВОЛУ НА ІМІГРАЦІЮ

Постановка проблеми. Імміграція в Україну іноземців та осіб без громадянства є невід'ємною складовою частиною міграційних потоків, навіть, в умовах військової агресії проти України та введення правового режиму воєнного стану, відповідно до Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. № 64/2022 [1], затвердженого Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. № 2102-IX [2]. Статистичні дані Державної міграційної служби України засвідчують, що на обліку протягом останніх п'яти років перебуває значна кількість іммігрантів, а саме: у 2018 році – 276 352 [3], у 2019 році – 284 799 [4], у 2020 році – 293 614 [5], у 2021 році – 303 115 [6], у 2022 році – 304 969 [7].

При цьому, якщо у довоєнний час імміграція вважалася позитивним явищем передусім з економічних причин, сприяла залученню інвестицій, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків тощо, то на теперішній час ресурс імміграції використовується й для цілей обороноздатності нашої держави. У зв'язку з цим, належне правового регулювання питань, пов'язаних з імміграцією в Україну іноземців та осіб без громадянства, їх легалізації та правосуб'єктності є актуальним напрямом наукових досліджень.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Обраний напрямок наукового пізнання зачіпає одразу декілька блоків предметів наукових досліджень, які представле-

ними різними вченими-адміністративістами. Питанням правосуб'єктності різних категорій фізичних осіб (громадян України, іноземців та осіб без громадянства), їх правовому статусу, присвячували свої доробки В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, П.С. Лютиков, Р.С. Мельник, Г.М. Писаренко, Д.В. Приймаченко, В.П. Тимошук, А.М. Школик та ін. В свою чергу питання процедур надання адміністративних послуг в різних сферах, у тому числі імміграції досліджували О.Г. Власенко [8], О.О. Гапонов [9], Ю.В. Єрмаков [10], Н.П. Тиндик [11], В.В. Юрченко [12], праці яких здебільшого присвячені суттєвій характеристиці усіх послуг у відповідній сфері. Такий підхід звісно дозволяє дійти важливих результатів, зокрема визначити їх загальні риси, проаналізувати правове регулювання, розглянути загальну процедуру їх надання, що є безперечно позитивним, проте не дозволяє детально охарактеризувати окремі процедури, проаналізувати притаманні лише їм особливості, виявити недоліки та запропонувати способи їх усунення. Крім того, оновлення адміністративного процедурного законодавства також вимагає врахування під час аналізування правосуб'єктності іммігрантів в Україні. Через це, **метою** цієї статті є аналіз правосуб'єктності іммігрантів в Україні крізь призму процедури надання дозволу на імміграцію.

Виклад основного матеріалу. В чинному законодавстві України імміграцією вважається прибуття в Україну чи залишення в Україні

у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання (абз. 2 ст. 1 Закону України «Про імміграцію» [13]). З метою уникнення та унеможливлення хаотичного прибуття в Україну чи залишення в Україні чинним законодавством визначається порядок та умови імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства.

Виходячи із законодавчого розуміння імміграції, іммігрантом визнається іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання (абз. 3 ст. 1 Закону України «Про імміграцію» [13]).

Принциповим, для цілей цього дослідження, є законодавче встановлення того, що визнання відповідного іноземця чи особи без громадянства іммігрантом безпосередньо пов'язується з отриманням ними дозволу на імміграцію. У зв'язку з цим, іммігрантом може стати особа (іноземець чи особа без громадянства), тобто першочергово набути правосуб'єктності іммігранта, а потім й правового статусу іммігранта в Україні.

Враховуючи це, передумовою отримання правосуб'єктності іммігранта є здійснення процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства. Статистичні дані, опубліковані Державною міграційною службою України, засвідчують затребуваність цієї процедури, зокрема кількість виданих дозволів на імміграцію складала у 2018 році – 14 392 [3], у 2019 році – 14 241 [4], у 2020 році – 11 991 [5], у 2021 році – 12 597 [6], у 2022 році – 5 729 [7].

Загальний огляд процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства дозволяє виокремити такі особливості.

1. Процедура надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців або осіб без громадянства є адміністративною процедурою, у зв'язку з чим визначається положеннями

адміністративного права. Останнє твердження видається особливо актуальним в розрізі прийняття Верховною Радою України Закону України «Про адміністративну процедуру» [14], який набере чинності 15 грудня 2023 року, та поширення його дії на відносини щодо надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців або осіб без громадянства.

В ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» предмет правового регулювання та сфера його дії визначається максимально широко, зокрема встановлено, що Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Відносини щодо надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців або осіб без громадянства також належать до сфери, на яку поширюються положення Закону України «Про адміністративну процедуру».

Відносини, на які не поширюється дія Закону України «Про адміністративну процедуру» викладено в ч. 2 ст. 1 цього Закону. Дослівний аналіз положень п. 2 ч. 2 ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» про те, що дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час, зокрема застосування законодавства про громадянство та надання притулку в Україні, також указує на те, що застосування законодавства про імміграцію в даному випадку не мається на увазі.

2. Врегулювання процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства положеннями Закону України «Про імміграцію», які деталізовано постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 р. № 1983 [15], якою затверджено Порядок формування квоти імміграції та Порядок провадження за заявами про

надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень.

Окремо слід зазначити, що Порядок провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 р. № 1983 згідно з п. 1 визначає процедуру провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію іноземцям та особам без громадянства, які іммігрують в Україну. Отже, визначення надання дозволу на імміграцію процедурою є не лише теоретичною позицією, а й офіційно фіксується в законодавстві.

3. Надання дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства є адміністративною послугою, загальні засади надання яких встановлено положеннями Закону України «Про адміністративні послуги» [16].

4. Отримання дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства є платною послугою, яка надається Державною міграційною службою України, згідно з Переліком платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 [17]. При цьому, абз. 2 п. 3 Порядку надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 [18] передбачається, що надання послуг здійснюється після підтвердження їх оплати.

Процедура надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства як адміністративна процедура має певну внутрішню структуру. Відповідно до усталеного в теорії адміністративного права підходу структуру будь-якої адміністративної процедури складають стадії, етапи та процедурні

дії, перелік та послідовність яких визначається в залежності від особливостей конкретної адміністративної процедури. При цьому, виокремлення структурних елементів відповідної адміністративної процедури в більшій мірі є теоретичною позицією її автора, навіть, з урахуванням їх засвоєності на положеннях чинного законодавства. Останнє твердження зумовлює необхідність періодичного перегляду підходів до структури адміністративних процедур після зміни чинного законодавства.

Не є виключенням й адміністративні процедури у сфері міграції, на структуру окремих із них неодноразово зверталась увага в наукових доробках. Наприклад, Ю.В. Єрмаков до стадій здійснення адміністративних процедур у сфері міграції пропонує відносити: 1) звернення фізичної особи і прийняття заяви до розгляду уповноваженим підрозділом органу публічної адміністрації; 2) розгляд справи (від трьох діб до одного року); 3) винесення рішення (про видачу посвідчення, посвідки, паспорта, довідки, запрошення, дозволу тощо); 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна стадія) (на практиці передбачено тільки в судовому порядку); 5) виконання рішення [10, с. 13].

Досліджуючи особливості реалізації стадій провадження з надання адміністративних послуг у сфері імміграції О.Г. Власенко виділяє: стадію подачі звернень від юридичних та фізичних осіб та аналіз підстав на оформлення запрошень (включає в себе такі етапи: а) аналіз зафіксованих у перелічених документах всіх обставин у справі; б) реєстрація клопотань і заяв та формування у справу); стадію розгляду звернень про оформлення запрошень (включає в себе такі етапи: підготовка облікової справи до розгляду; аналіз зібраних матеріалів про обставини облікової справи); стадію прийняття рішення щодо оформлення запрошення є третьою стадією провадження щодо оформлення та видачі запрошення (включає в себе такі етапи: прийняття рішення по суті; доведення рішення до відома

зацікавлених осіб); стадію оскарження та опротестування рішень про відмову в оформленні запрошення (включає в себе такі етапи: а) розгляд оскарження та перевірка законності й обґрунтованості винесеного рішення; б) прийняття рішення: залишає рішення без зміни, а оскарження без задоволення; відміння рішення і направляє матеріали на повторний розгляд; приймає на підставі нововиявлених фактів інше рішення; в) доведення результату до відома юридичної або фізичної особи); стадію виконання рішення щодо оформлення запрошення є останньою завершальною стадією провадження щодо оформлення та видачі запрошень [19, с. 99–102].

Як вже зазначалось вище, основним недоліком запропонованих підходів до структури процедур є їх загальність або охоплення ними чи не усіх одразу процедур у сфері міграції. Процедура надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства вимагає більш конкретизованого дослідження, тим більше це підтверджують наведені статистичні дані кількості виданих дозволів на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства.

З урахуванням проведеного аналізу чинного законодавства про імміграцію слід запропонувати та охарактеризувати такі стадії (що включаються відповідні етапи та процедурні дії) процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства.

Стадія ініціювання процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства. Ініціювання процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства здійснюється відповідним іноземцем або особою без громадянства, який бажає отримати дозвіл на імміграцію в України шляхом подання заяви про надання дозволу на імміграцію та відповідних документів до уповноважених суб'єктів (визначаються в залежності від місця перебування заявника, зокрема особи, які постійно проживають за межами України подають до дипломатичних представництв та

консульських установ України за кордоном за місцем їх постійного проживання, а особами, які перебувають в Україні на законних підставах – до Державної міграційної служби України та її територіальних органів). Разом із заявою про надання дозволу на імміграцію подаються відповідні документи, які слід поділити на дві групи: 1) загальні – подаються усіма заявниками незалежно від підстави та квоти імміграції; 2) спеціальні – подаються заявника в залежності від квоти імміграції.

Після цього уповноваженим органом здійснюється реєстрація заяви про надання дозволу на імміграцію та формування справи.

Стадія перевірки особи-заявника, наданих документів та підстав імміграції є центральною та враховуючи кількість органів залучених для здійснення відповідних дій поділяється на певні етапи.

Першим є етап перевірки особи-заявника, наданих документів та підстав імміграції уповноваженим органом під час прийняття заяви про надання дозволу на імміграцію та формування справи. Відповідно до положень п. 12-13 Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень така перевірка здійснюється територіальними підрозділами Державної міграційної служби України та закордонними дипломатичні установи України.

Другий етап – перевірка Міністерства внутрішніх справ України, органів Національної поліції, регіональних органів Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України.

Стадія прийняття рішення за заявою про надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства розпочинається після зібрання усіх документів та матеріалів, у тому числі від інших органів державної влади. На цій стадії Державна міграційна служба України або її територіальних органів аналізують матеріали справи, визначають наявність/ відсутність підстав для відмови у наданні дозволу на імміграцію

(ст. 10 Закону України «Про імміграцію») та здійснює підготовку проєкту рішення.

На підставі зібраної інформації та матеріалів здійснюється прийняття рішення про надання дозволу на імміграцію чи про відмову у наданні такого дозволу, про що повідомляється особа-заявник (відповідний іноземець та особа без громадянства).

Висновки. Підсумовуючи викладене слід зазначити, що передумовою отримання правосуб'єктності іммігранта є здійснення процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства, та отримання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства.

Процедура надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства має таку внутрішню структуру: стадія ініціювання процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства (включає такі дії як: подання заяви

про надання дозволу на імміграцію; реєстрація заяви про надання дозволу на імміграцію; формування справи); стадія перевірки особи-заявника, наданих документів та підстав імміграції (включає такі етапи як: перевірки особи-заявника, наданих документів та підстав імміграції уповноваженим органом під час прийняття заяви про надання дозволу на імміграцію та формування справи; перевірка МВС, органів Національної поліції, регіональних органів СБУ та Держприкордонслужби); стадія прийняття рішення за заявою про надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства (включає такі дії як: збір інформації та матеріалів, визначення наявності/відсутності підстав для відмови, підготовка проєкту рішення, прийняття рішення про надання дозволу на імміграцію в Україні чи відмову в наданні дозволу на імміграцію в Україну, доведення рішення до відома заявника).

Анотація

Стаття присвячена дослідженню питань правосуб'єктності іммігрантів в Україні. Встановлено, що передумовою отримання правосуб'єктності іммігранта є здійснення процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства, та отримання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства. Проаналізовано чинне законодавство, що визначає умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства. Зроблено висновок, що на відносини щодо надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців або осіб без громадянства поширюються положення Закону України «Про адміністративну процедуру». Визначено загальні риси процедури надання дозволу на імміграцію, до яких віднесено належність до адміністративних процедур, урегульованість нормами адміністративного права (як на рівні законів, так і підзаконних актів), належність до адміністративних послуг та платність. Запропоновано поділ документів, що подаються разом із заявою про надання дозволу на імміграцію на дві групи: 1) загальні – подаються усіма заявниками незалежно від підстави та квоти імміграції; 2) спеціальні – подаються заявника в залежності від квоти імміграції.

Наведено авторський підхід до внутрішньої структури процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без, яка складається із стадій: ініціювання процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства (включає такі дії як: подання заяви про надання дозволу на імміграцію; реєстрація заяви про надання дозволу на імміграцію; формування справи); перевірки особи-заявника, наданих документів та підстав імміграції (включає такі етапи як: перевірки особи-заявника, наданих документів та підстав імміграції уповноваженим органом під час прийняття заяви про надання дозволу на імміграцію та формування справи; перевірка МВС, органів Національної поліції, регіональних органів СБУ та Держприкордонслужби); прийняття рішення за заявою про надання дозволу на іммі-

грацію в Україну іноземців та осіб без громадянства (включає такі дії як: збір інформації та матеріалів, визначення наявності/відсутності підстав для відмови, підготовка проєкту рішення, прийняття рішення про надання дозволу на імміграцію в Україні чи відмову в наданні дозволу на імміграцію в Україну, доведення рішення до відома заявника).

Ключові слова: адміністративна процедура, дозвіл на імміграцію, імміграція, іммігрант, іноземець, особа без громадянства, правосу́б'єктність, процедура надання дозволу на імміграцію.

Hliborob N. Ye. The legal personality of immigrants in Ukraine through the lens of the immigration permit procedure

The article is devoted to the study of issues of legal personality of immigrants in Ukraine. It was established that the prerequisite for obtaining the legal personality of an immigrant is the implementation of the procedure for granting a permit for the immigration of foreigners and stateless persons to Ukraine, and obtaining a permit for the immigration of foreigners and stateless persons to Ukraine. The current legislation, which determines the conditions and procedure for immigration to Ukraine of foreigners and stateless persons, has been analyzed. It was concluded that the provisions of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» apply to relations regarding the granting of permission for the immigration of foreigners or stateless persons to Ukraine. The general features of the immigration permit granting procedure are identified, which include compliance with administrative procedures, regulation by administrative law (both at the level of laws and by-laws), compliance with administrative services and payment. It is proposed to divide the documents submitted together with the application for an immigration permit into two groups: 1) general – submitted by all applicants regardless of the basis and immigration quota; 2) special – submitted by the applicant depending on the immigration quota.

The author's approach to the internal structure of the procedure for granting a permit for foreigners and stateless persons to immigrate to Ukraine is presented, which consists of stages: initiation of the procedure for granting a permit for foreigners and stateless persons to immigrate to Ukraine (includes such actions as: submitting an application for granting an immigration permit; registration of an application for an immigration permit; formation of a case); verification of the applicant, submitted documents and grounds for immigration (includes such stages as: verification of the applicant, submitted documents and grounds for immigration by an authorized body when accepting an application for an immigration permit and forming a case; verification of the Ministry of Internal Affairs, the National Police, regional authorities SBU and State Border Service); making a decision on an application for granting a permit to immigrate to Ukraine of foreigners and stateless persons (includes such actions as: gathering information and materials, determining the presence/absence of grounds for refusal, preparing a draft decision, making a decision on granting a permit to immigrate to Ukraine or refusal in granting a permit for immigration to Ukraine, bringing the decision to the attention of the applicant).

Key words: administrative procedure, immigration permit, immigration, immigrant, foreigner, stateless person, legal personality, immigration permit granting procedure.

Список використаних джерел:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. Дата оновлення: 14.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення 05.03.2023).
2. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. Дата оновлення: 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення 05.03.2023).

3. Показники діяльності ДМС за 2018 рік. Офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2018_12.pdf (дата звернення 05.03.2023).
4. Показники діяльності ДМС за 2019 рік. Офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019_12.pdf (дата звернення 05.03.2023).
5. Показники діяльності ДМС за 2020 рік. Офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2020_12.pdf (дата звернення 05.03.2023).
6. Показники діяльності ДМС за 2021 рік. Офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021_12.pdf (дата звернення 05.03.2023).
7. Показники діяльності ДМС за 2022 рік. Офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2022_12.pdf (дата звернення 05.03.2023).
8. Власенко О.Г. Адміністративні послуги у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: автореф. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 22 с.
9. Гапонов О.О. Адміністративно-правові послуги, що надаються державною міграційною службою України: дис. ... д-ра філософії. Київ, 2022. 220 с.
10. Єрмаков, Ю.В. Адміністративні процедури у сфері міграції: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2020. 17 с.
11. Тиндик Н.П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2009. 40 с.
12. Юрченко В.В. Електронні послуги у сфері міграції та громадянства: дис. ... д-ра філософії. Дніпро, 2023. 239 с.
13. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text> (дата звернення 05.03.2023).
14. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. Дата оновлення: 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#top> (дата звернення 05.03.2023).
15. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень: постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 р. № 1983. Дата оновлення: 19.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-%D0%BF#top> (дата звернення 05.03.2023).
16. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 05.03.2023).
17. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795. Дата оновлення: 24.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF#top> (дата звернення 05.03.2023).
18. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098. Дата оновлення: 28.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-%D0%BF#top> (дата звернення 05.03.2023).
19. Власенко О.Г. Особливості реалізації стадій провадження з надання адміністративних послуг у сфері імміграції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2016. Вип. 37 (2). С. 99–102.