

**Пропозиції**  
**до проекту Закону України**  
**«Про внесення змін до деяких законів України щодо скасування дозволу на**  
**застосування праці іноземців та осіб без громадянства»**  
*(реєстр. № 11006 від 09.02.2024 р.)\**

*Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці, є лібералізація процедури працевлаштування в Україні іноземних громадян і осіб без громадянства шляхом скасування вимоги про необхідність отримання дозволу на застосування їх праці.*

*Проектом пропонується внесення змін до Законів України «Про зайнятість населення», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», відповідно до яких виключити положення про дозвіл на застосування праці іноземців та осіб без громадянства.*

Розглянувши законопроект, вважаємо слушним зазначити таке. Дозвіл на застосування праці іноземних громадян та осіб без громадянства слід розглядати виключно як адміністративний інструмент у механізмі регулювання зовнішніх міграційних процесів, який не обмежує трудовправовий статус роботодавця. Всі держави-члени Європейського Союзу (далі – ЄС), як і більшість інших держав світу, використовують дозвільний режим працевлаштування іноземців як основний спосіб регулювання відносин трудової міграції<sup>1</sup>. Залежно від потреб ринку, дозвільний режим може передбачати виключення, спрощення або спеціальний порядок працевлаштування іноземних громадян та осіб без громадянства. Ефективно організована система дозволів на працевлаштування іноземців та осіб без громадянства максимізує переваги зовнішньої економічної міграції і мінімізує ризики соціального демпінгу<sup>2</sup> на ринку праці.

*Пропозиції та зауваження концептуального характеру.*

Євроінтеграція України передбачає заходи з адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, у тому числі міграційного. Базовими актами з питань працевлаштування іноземних громадян у державах-членах ЄС є: Директива Європейського Парламенту та Ради 2011/98/EU від 13 грудня 2011 року про єдину процедуру подання заявки на єдиний дозвіл для громадян третіх країн на проживання та роботу на території держави-члена і про загальний набір прав для працівників третіх країн, які законно проживають у державі-члені ЄС<sup>3</sup>; Директива 2021/1883/EU Європейського Парламенту та Ради від 20 жовтня 2021 року про умови в'їзду та проживання громадян третіх

---

<sup>1</sup> Оглядове дослідження щодо зарубіжного досвіду працевлаштування іноземних громадян та видачі дозволів на працевлаштування. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum\\_social\\_policy/review\\_files-hsp/73458.html?search](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/review_files-hsp/73458.html?search)

<sup>2</sup> З англійської *dumping social* – конкуренція у соціально-економічній сфері на основі низької вартості робочої сили та низьких соціальних виплат.

<sup>3</sup> Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32011L0098>

країн із метою працевлаштування і здійснення трудової діяльності і про скасування Директиви Ради 2009/50/ЄС<sup>4</sup>. Таким чином, дотримання вимог міграційного законодавства ЄС, у тому числі щодо порядку працевлаштування громадян третіх країн, а також зобов'язань України в межах процесу євроінтеграції потребують іншої концепції законопроекту.

У робочому документі Європейської Комісії «Звіт про Україну 2023», що супроводжує документ Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету і Комітету регіонів про політику розширення ЄС, зазначено, що Україна має дотримуватися зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію з ЄС<sup>5</sup>, щодо: забезпечення вільного руху робочої сили із числа громадян ЄС та їх працевлаштування; врегулювання заходів підтримки в разі вимушеного безробіття, хвороби чи нещасного випадку, якщо трудові відносини припинилися; вільного й рівного доступу до вищої освіти, у тому числі працівників із дітьми; запровадження заходів щодо гарантій медичного обслуговування (Розділ 4, кластер 2, глава 2 Звіту)<sup>6</sup>.

З метою наближення законодавства України до законодавства ЄС вважаємо за доцільне передбачити вільний режим працевлаштування (тобто право на свободу пересування) і для осіб-власників блакитної карти ЄС<sup>7</sup> та членів їхніх сімей.

На нашу думку, окрему групу змін до Закону України «Про зайнятість населення» мають скласти пропозиції, якими б забезпечувалися заходи приєднання до мережі європейських державних служб зайнятості, її членів та партнерів; надання інформаційної підтримки працівникам і роботодавцям, які користуються можливостями мобільності робочої сили (онлайн-резюме Eurorass) (Розділ 4, кластер 2, глава 2 Звіту).

Варто зауважити, що відповідно до вимог законодавства ЄС у разі визнання права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання іноземних громадян у державі повинні бути створені умови та передбачені в законодавстві гарантії забезпечення таких прав: доступу до ринку праці (тобто права на зайнятість); рівних умов праці з громадянами держави; єдиного підходу до оподаткування; доступу до кредитів; доступу до професійного навчання; доступу до соціального забезпечення (у тому числі, пенсійного); доступу до невідкладної медичної допомоги та інших прав у сфері охорони здоров'я на рівні з громадянами держави; доступу до житла, освіти для

---

<sup>4</sup> Directive (EU) 2021/1883 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2021 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021L1883&qid=1667481687696>

<sup>5</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

<sup>6</sup> Commission staff working document Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

<sup>7</sup> Блакитна карта ЄС (нім. *Blaue Karte EU*, англ. *EU Blue Card*) підтверджує право на перебування (дозвіл на тимчасове проживання) в державах-членах ЄС громадянам третіх країн із метою зайнятості.

їхніх дітей тощо. Оскільки законопроект містить зміни до Закону України «Про зайнятість», зазначимо, що право на зайнятість є суб'єктивним правом кожного, хто належить до категорії економічно активного населення. Цьому праву відповідає обов'язок держави в особі його компетентних органів щодо сприяння в одержанні роботи або здійснення іншої оплачуваної діяльності, або необхідної професійної підготовки. Оскільки положення проекту закону не містять будь-яких вимог до претендентів на право вільного пересування та доступу до національного ринку праці, існують суттєві ризики щодо перевищення можливих державних витрат, пов'язаних із наданням відповідних послуг і соціальних виплат, якими будуть користуватися трудові мігранти та члени їхніх сімей.

Ефективне регулювання міграційних процесів означає, що політика держави має враховувати соціальні витрати, спричинені економічною міграцією. Економічний аналіз наслідків від значного притоку трудових мігрантів має передбачати, що ефект залежить не лише від кількості мігрантів, але й від їхніх характеристик (кваліфікації, віку тощо). Наприклад, міграція низькокваліфікованих працівників має негативний вплив на заробітну плату місцевих працівників, оскільки вони безпосередньо конкурують з іноземними працівниками за робочі місця. Трудова міграція в перспективі позитивно впливає на економіку держави, що приймає трудових мігрантів, особливо якщо іноземні працівники інноваційні або мають підприємницькі здібності. Дані міжнародних досліджень свідчать про те, що кваліфіковані трудові мігранти роблять позитивний внесок до ВВП, тоді як мігранти старшого віку, що мають низькі навички та перебувають тимчасово, як правило, – негативний. Позитивний вплив мігрантів на економіку дещо зменшується, оскільки вони не зберігають і суттєво не витрачають зароблені кошти в країні перебування<sup>8</sup>.

Очевидно, що в нових реаліях потребують актуалізації питання управління міграцією й оновлення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року<sup>9</sup>. На нашу думку, доцільно визначити види економічної діяльності і професії, їх кількість та кваліфікації, необхідні для відновлення держави, та запровадити вільний режим працевлаштування таких категорій працівників із числа іноземних громадян та осіб без громадянства.

*Зауваження щодо положень законопроекту.*

Передбачені законопроектом зміни до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» потребують доопрацювання з метою дотримання принципу правової визначеності. Виникає питання про те, що є законною підставою для перетину кордону іноземними громадами та особами без громадянства, які прибуватимуть в Україну для працевлаштування, оскільки посвідка на проживання видається на території України.

---

<sup>8</sup> Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо працевлаштування іноземних громадян в європейських державах. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry\\_policy/analytical\\_notes-indst/74303.html?search](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/analytical_notes-indst/74303.html?search)

<sup>9</sup> Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 13.12.2023)

*Ризики ухвалення законопроекту:*

- ускладнення євроінтеграційних процесів через повну лібералізацію міграційної політики;
- невідповідність принципу правової визначеності – чіткості, зрозумілості викладу щодо порядку оформлення законних підстав перебування іноземних громадян та осіб без громадянства, які прибуватимуть до України для працевлаштування;
- збільшення фіскального впливу міграції на економіку, тобто різниці між тим, що трудові мігранти сплачують у вигляді податків і споживають у вигляді державних послуг і пільг (витрати на школи для дітей, медичні установи, безпосереднє професійне навчання, соціальні виплати тощо);
- збільшення видатків на фінансування заходів із видворення або депортації іноземних громадян, проведення верифікації інформації щодо трудових мігрантів для оформлення посвідки на проживання.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*