

Інформаційна довідка щодо удосконалення порядку працевлаштування іноземців в Україні*

Анотація. В інформаційній довідці представлено результати аналізу норм законодавства України, що регулюють порядок працевлаштування іноземних громадян та осіб без громадянства. Особливу увагу приділено особливостям оформлення дозволу на застосування праці іноземців. Розглянуто пропозиції щодо удосконалення трудового й міграційного законодавства для посилення привабливості України як держави, що забезпечує безпечну та легальну трудову імміграцію для висококваліфікованих спеціалістів.

Ключові слова: трудова міграція, віза, дозвіл на застосування праці іноземців і осіб без громадянства, працевлаштування.

Вступ

Зовнішня міграція є однією з ключових сфер співробітництва України з державами Європейського Союзу (далі – ЄС). Трудова міграція має вирішальне значення для соціально-економічного розвитку України, особливо із врахуванням потреб періоду післявоєнного відновлення. Врегульована та контрольована міграція, зокрема трудова, має гарантувати повагу до прав людини і сприяти досягненню цілей сталого розвитку.

В Україні, як і в більшості держав світу, процеси міграції робочої сили регулюються міграційним і трудовим законодавством, з врахуванням положень міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Основна частина

Іноземні громадяни та особи без громадянства (далі – іноземці), які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за виключенням випадків, передбачених законодавством¹. Наприклад, іноземці не можуть займатися певною трудовою діяльністю або призначатися на окремі посади, які законодавство пов'язує з належністю особи до громадянства². Враховуючи зазначене, умова про законність перебування іноземців на території України є визначальною для забезпечення гарантій реалізації та захисту їх прав, зокрема у сфері зайнятості.

Відповідно до міжнародного міграційного права наявність візи є законною підставою для перетину кордону держави. Це означає, що на момент її видачі уповноважений державний орган відніс особу, яка звернулася за візою, до категорії

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

² Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

осіб, які можуть бути допущені на територію держави. Віза встановлює критерії приймання (в'їзду, перебування, проїзду), які держава висуває до осіб³. Видача візи, це не тільки спосіб перевірки особи, шляхом встановлення її відповідності критеріям, за якими держава дозволяє перебувати на її території, а й засіб організації та управління процесами міждержавного переміщення осіб. Сучасна міжнародна практика активно застосовує машинозчитувані візи та методи біометрії, що значно пришвидшує оформлення міграційних документів і підвищує ефективність управління міграційними потоками.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»⁴, віза – це дозвіл⁵, необхідний іноземцю для в'їзду та перебування на території України протягом відповідного строку. Згідно з положеннями пункту 3 Правил оформлення віз⁶, довгострокова віза надається іноземцям для в'їзду в Україну з метою оформлення документів, що дають право на перебування або проживання в Україні на строк, що перевищує 90 днів, а саме – посвідки на тимчасове проживання – основного документа, який підтверджує особу та законність довгострокового перебування в Україні.

Зауважимо, що положення міграційного законодавства визначають законність перебування іноземців на території України, тоді як законодавство про зайнятість регулює порядок працевлаштування й організації трудових відносин із трудовими мігрантами. Звісно, окремі положення законодавства, їх різна галузева належність, а значить і мета регулювання, можуть переобтяжувати процес працевлаштування іноземців вимогами бюрократичного характеру. Саме тому, з урахуванням сучасних потреб внутрішнього ринку праці та з метою імплементації положень європейського законодавства в законодавство України, розроблено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку працевлаштування іноземців в Україні» (реєстр. № 11405 від 15.07.2024).

Проектом пропонується внести зміни до статей 22, 42, 42¹, 42², 42³, 42⁷, 42¹⁰ Закону України «Про зайнятість населення», які передбачають: посилення взаємодії Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, з роботодавцями з питань формування Переліку дефіцитних професій (робочих місць) в галузях економіки України; розширення переліку осіб, які матимуть право працювати без дозволу на застосування праці; скорочення кількості документів, необхідних для отримання

³ International Organization for Migration. Glossary on migration. Geneva, Switzerland, P. 81. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

⁴ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>

⁵ Про затвердження Вимог до організації роботи з оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : Наказ Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 30.10.2017 р. № 469/897/605. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1432-17#Text>

⁶ Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF#Text>

дозволу на застосування праці іноземних студентів, а також скорочення терміну дії їх трудових договорів; зміна порядку скасування дозволу. Окрім того, положення законопроекту передбачають внесення змін до законів України «Про імміграцію» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», якими передбачають зміну правової природи дозволу на застосування праці.

Розглянувши законопроект, вважаємо за доцільне зазначити, що низка пропонованих змін, які мають уточнюючий, юридико-технічний характер, не викликає заперечень, а пропозиції щодо змін до статей 42¹, 42² та 42³ Закону України «Про зайнятість населення» в частині лібералізації регулювання працевлаштування іноземних студентів заслуговують на підтримку.

Концептуальними є зауваження щодо правової природи пропонованого «дозволу на застосування праці та проживання іноземців та осіб без громадянства». Необхідно згадати, що дозвіл на застосування праці іноземних громадян та осіб без громадянства є виключно адміністративним засобом регулювання зовнішньої трудової міграції, який визначає межі повноважень роботодавця (резидента Дія-Сіті) щодо застосування праці іноземців.

Дозвіл на застосування праці є однією з підстав для оформлення посвідки на тимчасове проживання, яка відповідно до законодавства України та стандартів міжнародного міграційного законодавства, є тим документом, що підтверджує особу іноземця та законність його тривалого перебування на території України. У контексті лібералізації дозвільного режиму працевлаштування іноземців, при дотриманні вимог міграційного законодавства ЄС, в межах пропозиції законопроекту доцільніше використовувати термін «посвідка на тимчасове проживання з правом на роботу». У цьому випадку, підставою для отримання робочої візи є укладений трудовий договір (контракт) з роботодавцем, а для отримання «посвідки на тимчасове проживання з правом на роботу» необхідно мати робочу візу, трудовий договір (контракт) і поліс медичного страхування.

Видачу «посвідки на проживання з правом на роботу», доцільно передбачити також для іноземних студентів. Підставою для її видачі має бути віза для навчання з правом роботи. Важливо зазначити, що згідно із законодавством ЄС, законне перебування стає нелегальним, якщо особа працевлаштовується або займається підприємницькою діяльністю, що не дозволено типом візи, за якою особа перетнула кордон⁷.

Строк дії «посвідки на проживання з правом на роботу» не обов'язково має збігатися зі строком дії трудового договору (контракту). З урахуванням потреб ринку праці, строк дії документу може перевищувати цей строк, але не більше як рік, зокрема з правом продовження строку дії та/або переоформлення посвідки. У зв'язку з цим, передбачена законопроектом пропозиція до частини тринадцятої статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»

⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration, Brussels, 15.11.2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:EN:PDF>

стає непотрібною. Крім того, положення цієї пропозиції не корелюють з вимогами міграційного законодавства щодо обов'язкової наявності документів, які підтверджують законність довготривалого перебування на території України.

Для досягнення мети законопроекту – імплементації норм міграційного законодавства ЄС у законодавство України – вважаємо за доцільне положення законопроекту, якими пропонуються новий пункт 1¹ частини шостої статті 42 Закону України «Про зайнятість населення» щодо режиму вільного працевлаштування громадян держав ЄС, доповнити положеннями про членів їхніх сімей, які не є громадянами ЄС, а також осіб-власників блакитної карти ЄС та членів їхніх сімей.

Пропозиція, яка вносить зміни до частини четвертої статті 42⁷ Закону України «Про зайнятість населення», передбачає збільшення строку, протягом якого роботодавець має укласти договір з іноземцем, є такою, що створює підстави для перевищення іноземцем максимального терміну перебування без оформлення посвідки на тимчасове проживання (90 календарних днів) і, відповідно, порушення міграційного законодавства.

Положення законопроекту потребують доопрацювання для приведення їх у відповідність до вимог юридичної техніки. Так, сполучення слів «з вини працівника» слід замінити на сполучення слів «з ініціативи працівника без поважних причин», а словосполучку «країн ЄС» – на «держав Європейського Союзу». У реченні «Складають Перелік дефіцитних в галузях економіки України професій (робочих місць), що не заповнюються протягом одного й більше як рік та можуть бути заповнені іноземними працівниками» сполучення слів «що не заповнюються» потрібно замінити «що залишаються вакантними», а сполучення слів «можуть бути заповнені іноземними працівниками» – на «на які можуть бути працевлаштовані іноземні працівники» тощо.

Висновки

Прагнення України стати частиною Європейського Союзу вимагає вдосконалення законодавчого регулювання трудової міграції. Необхідно управляти міграційними процесами, нейтралізуючи їх негативні прояви та використовуючи позитивні наслідки для зростання економічного добробуту, водночас здійснюючи контроль за кількісними показниками міграції.

Європейська Комісія звертає увагу держав-членів ЄС на те, що масові легалізації нелегальних мігрантів не є ефективним засобом міграційного менеджменту та вимагає їх припинення. ЄС очікує від партнерів спільних зусиль у запобіганні нелегальній міграції і пропонує співпрацю у сфері мобільності робочої сили, передусім на основі циркулярності, тобто тимчасових, проте повторюваних поїздок. Особливу увагу Європейська Комісія приділяє аналізу законодавства та міграційної політики держав-кандидатів на членство в ЄС⁸.

⁸ Малиновська О. А. Міграційна політика Європейського союзу: виклики та уроки для України. К. : НІСД, 2014. 48 с. URL: https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-07/migr_pol-68f1d.pdf

Україна належить до держав зі змішаними потоками мігрантів, тобто є країною виїзду, транзиту та приймання трудових мігрантів. У зв'язку з цим законопроекти, спрямовані на вдосконалення порядку призначення пенсій, потребують виваженого підходу. Щодо правового статусу трудових мігрантів, то за трудовим законодавством він є ідентичним статусу громадян України, але лише за умови, що перебування іноземця на території України відповідає вимогам законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про зайнятість населення», «Про імміграцію», а також підзаконних актів, які регламентують питання перебування іноземців в Україні.

*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.*