



ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

О. А. Малиновська, д. н. держ. упр., с. н. с., засл. д. н. т. України,
 головний науковий співробітник відділу соціальної стратегії
 центру економічних і соціальних досліджень Національного інституту
 стратегічних досліджень

Внаслідок економічної кризи іноземці, які тимчасово проживають на території України, не є її постійними мешканцями і не користуються рівними з громадянами правами на соціальну допомогу (зокрема іноземні студенти, трудові мігранти, шукачі притулку) можуть опинитися у складних життєвих обставинах, в ситуації соціального виключення, що загрожує виникненням соціальної та міжетнічної напруженості в суспільстві. Ураховуючи неможливість їх повернення на батьківщину, для забезпечення засобів для існування вони гостро потребують роботи. Їхня чисельність незначна, що не може створити конкуренцію місцевим працівникам. Проте на заваді самозабезпеченню шляхом отримання доходів від легальної зайнятості цієї категорії населення стає складний порядок працевлаштування іноземців (крім тих, які проживають в країні постійно і користуються рівними з громадянами правами на працю). У зв'язку з цим назріли законодавчі зміни, спрямовані на його спрощення. Це сприятиме адаптації іноземців, які проживають в Україні, до кризових умов, забезпечить належне використання їхнього трудового та інтелектуального потенціалу.

Висновки та рекомендації

Світова економічна криза, що розгортається на фоні пандемії COVID-2019, невідворотно захопить Україну та негативно позначиться на добробуті населення. В особливо складних життєвих обставинах можуть опинитися окремі категорії осіб, у т.ч. іноземці, які тимчасово проживають на території країни, не є її постійними мешканцями, а відтак – не користуються рівними з громадянами правами (зокрема іноземні студенти, трудові мігранти, шукачі притулку). Ураховуючи неможливість

їх повернення на батьківщину, відсутність у них власного житла, земельних ділянок та соціальних зв'язків, які допомагають пережити скруту місцевим жителям, а також надії на соціальну допомогу з боку держави, для забезпечення засобів для існування вони гостро потребують роботи. Їхня чисельність настільки незначна, що не може становити конкуренцію українським працівникам. Водночас на заваді самозабезпеченню шляхом легальної праці цієї категорії населення стає складний та вартісний порядок працевлаштування іноземців в Україні (крім тих, які проживають в країні постійно і користуються рівними з громадянами правами на працю).

З метою його спрощення доцільно:

Кабінету Міністрів України

1. Розробити зміни до Закону України «Про зайнятість населення» в частині лібералізації регулювання працевлаштування іноземців (ст. 42), зокрема:

- доповнити п. 6 ст. 42 положенням, згідно з яким іноземні студенти можуть працевлаштовуватися під час навчання без спеціального дозволу на таких самих умовах, що й студенти-громадяни України;
- доповнити п. 6. ст. 42 положенням, згідно з яким іноземці-випускники вищих навчальних закладів України після успішного завершення навчання можуть працевлаштовуватися на робочі місця, що відповідають отриманій спеціальності та рівню підготовки, без спеціального дозволу;
- до визначених Законом категорій іноземців, працевлаштування яких здійснюється без спеціального дозволу (п. 6. ст. 42), додати осіб, стосовно яких Державною міграційною службою України прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- вилучити вимогу щодо встановлення роботодавцем для іноземних працівників мінімальної заробітної плати у розмірі 10 (5) мінімальних зарплат, як умови отримання дозволу на застосування їхньої праці;
- зменшити вартість оформлення роботодавцем дозволу на застосування праці іноземців, скасувати плату за продовження дозволу.

2. З метою спрощення порядку працевлаштування іноземців та осіб без громадянства та приведення його у відповідність до європейських стандартів розробити зміни до Законів України «Про зайнятість населення» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (а також відповідних підзаконних актів), спрямовані на запровадження єдиного дозволу на працевлаштування та на проживання, що оформлюється за єдиною процедурою (з використанням досвіду країн-членів ЄС, де єдиний дозвіл запроваджено відповідно до Директиви 2011/98/ EU¹).

¹ 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. - <https://eur-lex.europa.eu/legal->

3. Із залученням роботодавців, профспілок та експертів та на основі аналізу зарубіжного досвіду вивчити доцільність перегляду підходів до оформлення дозволу на працевлаштування та запровадження порядку його видачі не роботодавцю, а працівнику, що забезпечить сильнішу позицію іноземних працівників на ринку праці, посилить його гнучкість та стане джерелом додаткових надходжень до бюджету за рахунок сплати іноземцями мита за оформлення дозволу. Розробити відповідні зміни до Закону України «Про зайнятість населення».

4. З метою залучення на ринок праці кваліфікованих спеціалістів, необхідних економіці, та приведення законодавства України у відповідність до європейських стандартів розробити зміни до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», запровадивши можливість продовження строку дії посвідки на тимчасове проживання, виданої у зв'язку з навчанням, після його успішного завершення строком на 9 місяців для пошуку роботи, як це передбачено Директивою ЄС 2016/801².

5. Розробити зміни до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», згідно з якими довідка про звернення за захистом в Україні має не лише засвідчувати законність перебування іноземця на території країни на період розгляду його заяви про надання статусу біженця, а й посвідчувати його особу, що є необхідним для працевлаштування у разі відсутності національних паспортних документів.

Обґрунтування

Запропоновані законодавчі зміни нададуть змогу іноземцям, які проживають в Україні, проте не є її постійними мешканцями, краще адаптуватися до кризових умов, знайти роботу та досягти самозабезпечення, що дозволить уникнути їхнього соціального виключення, потенційної криміналізації певних категорій осіб та сприятиме згуртованості суспільства. Вони не стосуються іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні і користуються у сфері праці тими самими правами і несуть такі самі обов'язки, що й громадяни держави. Запропоновані нововведення спрямовані на удосконалення порядку працевлаштування таких категорій іноземців як **(1)** трудові мігранти з-за кордону, **(2)** іноземні студенти, **(3)** шукачі притулку.

1. Процедури тимчасового працевлаштування іноземців в Україні, незважаючи на їх поступове спрощення, все ще залишаються складними і дорогими. Внаслідок цього, а не лише у зв'язку з економічною ситуацією, чисельність **трудова мігрантів**, які працюють в Україні, маючи офіційні дозволи на працевлаштування, незначна (в 2018 р. таких було 18,2 тис.).

Згідно з Законом України «Про зайнятість населення» для працевлаштування

content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0098

² Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing. - <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/801/oj>

іноземців та осіб без громадянства, які не є постійними мешканцями України, роботодавець має отримати від органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції, дозвіл на застосування праці іноземців (за винятком деяких категорій іноземців, наприклад, працівників іноземних представництв, авіакомпаній, засобів масової інформації, викладачів, які прибули на запрошення закладів освіти). У разі виконання іноземцем робіт за сумісництвом такий дозвіл потрібний на кожну посаду.

За видачу або продовження дії дозволу необхідно сплатити суму, що становить, залежно від строку працевлаштування, від 2 до 6 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Умовою отримання дозволу є встановлення для іноземного працівника рівня заробітної плати, який становить не менше десяти мінімальних заробітних плат або ж п'яти мінімальних заробітних плат, якщо йдеться про працевлаштування у громадських об'єднаннях, благодійних організаціях або закладах освіти. Унаслідок неможливості виконання цієї умови роботодавці інколи або декларують призначення такої зарплати, проте насправді її не виплачують, або воліють укладати з іноземцями не трудові, а цивільно-правові угоди на виконання певних видів робіт.

Варто підкреслити, що дозвіл на працевлаштування не надає право на проживання в Україні. Він є підставою для отримання довготривалої візи категорії Д (у консульській установі), а згодом – дозволу на тимчасове проживання в країні (у Державній міграційній службі) на строк дії контракту. Таким чином, іноземний працівник для того, щоб врегулювати своє правове становище в Україні, мусить подати документи і отримати рішення трьох державних установ. Причому до органу, який видає дозволи на використання праці іноземців, звертається він не прямо, а через роботодавця.

Занадто складний порядок працевлаштування знижує привабливість країни для трудових мігрантів з-за кордону, штовхає частину з них у неформальну зайнятість з усіма негативними наслідками і для правопорядку в державі, і для гарантій трудових та соціальних прав працівників.

2. Іноземні студенти не лише сприяють сплаченими за навчання та перебування коштами розвитку освітньої галузі та національної економіки в цілому, але й здобувають освіту згідно з вимогами країни перебування, за час навчання вивчають її мову, культуру та традиції, встановлюють соціальні зв'язки, тобто є добре інтегрованими у суспільство. У зв'язку з цим у розвинених країнах випускникам надається право певний час перебувати в країні для пошуку роботи чи започаткування бізнесу, а студентам – уже під час навчання за певних умов займатися оплачуваною діяльністю. Директивою ЄС встановлено мінімальний строк тривалістю 9 місяців для перебування іноземних студентів після завершення навчання та право на зайнятість щонайменше 15 годин на тиждень до його закінчення. У національних законодавствах ці строки є зазвичай більшими (наприклад, іноземці можуть залишатися після завершення навчання для пошуків

роботи в Польщі 12 місяців, у США – 18 місяців, у Великій Британії – 2 роки).

Натомість в Україні, де чисельність іноземних студентів порівняно невелика (за даними Державної служби статистики, в 2018/2019 навчальному році вона становила 56 тис. осіб), законодавство вимагає від випускників залишити територію держави у семиденний строк, якщо посвідка на проживання, яка видається на строк навчання, закінчилася, а інших законних підстав для перебування в країні вони не мають. Для того, щоб працювати під час навчання, іноземні студенти повинні отримати дозвіл на загальних (для усіх іноземців) засадах, що для них практично неможливо.

Між тим, як свідчить глобальне дослідження кар'єрних очікувань іноземних студентів, у підробітку та отриманні практичного досвіду зацікавлені 92 % студентів-іноземців, що впливає на вибір ними країни навчання. Вищі навчальні заклади України втрачають доходи внаслідок зниження привабливості своїх освітніх послуг і через відсутність можливостей для студентів, які не можуть заплатити за навчання, на це заробити. Жорсткі вимоги щодо виїзду колишніх студентів з країни, незважаючи на індивідуальні обставини, призводять до того, що інколи іноземці залишаються в країні у нерегульованому правовому становищі, тобто нелегально. У зв'язку із кризою негативні наслідки зниження доступу студентів-іноземців до працевлаштування можуть посилитися.

3. Ще однією категорією іноземців, порядок працевлаштування яких потребує удосконалення, є **шукачі захисту**, тобто особи, які подали заяву про надання статусу біженця, і щодо яких Державною міграційною службою України прийнято рішення про розгляд їхнього клопотання. Хоча процедура розгляду заяви має завершитися протягом 6 місяців, у разі використання заявником права на оскарження відмови у наданні статусу у суді вона може затягнутися. Крім того, закон дозволяє подання повторного клопотання у разі зміни обставин чи виявлення нових фактів. У зв'язку з цим непоодинокі випадки, коли шукачі притулку очікують остаточного рішення за їхніми клопотаннями роками. Вони не отримують від держави жодної фінансової допомоги. Водночас доступу до працевлаштування вони фактично не мають. Хоча роботодавець може отримати дозвіл на використання праці шукачів захисту безкоштовно, проте, як і для інших категорій іноземців, умовою його надання є заробітна плата, не менша, ніж десять мінімальних зарплат. Однак особи, які щойно прибули в Україну внаслідок переслідувань на батьківщині, зазвичай не мають ані достатньої мовної компетенції, ані освіти, щоб претендувати на зайнятість з такою оплатою.

Перешкоджає легальному працевлаштуванню багатьох шукачів захисту також і те, що внаслідок обставин втечі національні паспортні документи у них відсутні або втратили чинність. Довідка Державної міграційної служби про те, що документи про надання іноземцеві статусу біженця перебувають на розгляді, є документом, який засвідчує право на тимчасове законне перебування в Україні, проте не посвідчує особу. Тобто, шукачі захисту, які не мають чинних національних паспортів, не можуть ані отримати ідентифікаційний код платника податків (без

чого оформити трудові відносини неможливо), ні відкрити рахунок у банку.

За таких обставин шукачі захисту та члени їхніх сімей в Україні залишаються без легальних джерел доходу і можуть сподіватися лише на допомогу благодійних та міжнародних організацій. Щоб прогодувати себе та свої сім'ї, не маючи доступу до легального працевлаштування, вони змушені працювати неформально, тобто без соціальних гарантій, сплати податків, наражаючись на зловживання з боку роботодавців та корумпованих чиновників і правоохоронців. Здебільшого така зайнятість пов'язана з роботою на речових та продовольчих ринках, де шукачі притулку працюють підсобними робітниками, вантажниками. У зв'язку з карантинном, що передбачає закриття ринків, навіть така робота наразі їм недоступна.

Чисельність шукачів притулку в Україні, які перебувають у процедурі визначення статусу, незначна і, за даними представництва Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, не перевищує 6,5 тис. осіб (включаючи дітей, непрацюючих матерів та непрацевдатних). Забезпечення їм доступу до працевлаштування не може кардинально вплинути на ситуацію на ринку праці, водночас надасть змогу цим людям заробити на життя, сприятиме їхній інтеграції в суспільство, посилить правопорядок в державі.