



**БЛАГОДІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ
«БЛАГОДІЙНИЙ ФОНД «ПРАВО НА
ЗАХИСТ»**

Юр. адреса: вул. Глибочицька, буд. 17, корпус 1А, офіс 417,
м. Київ, 04052

Для листування: вул. Григорія Сковороди, 21/16, Київ,
04070

t: +38 044 337 17 62, e-mail: r2p@r2p.org.ua,

сайт: <https://r2p.org.ua/> код згідно з ЄДРПОУ 38621206

04 грудня 2025 № 4836

Голові Комітету Верховної Ради
України з питань прав людини,
деокупації та реінтеграції тимчасово
окупованих територій України,
національних меншин і
міжнаціональних відносин
Задорожному Андрію Вікторовичу
01008, місто Київ, вулиця
Грушевського, 5

ЗВЕРНЕННЯ

**стосовно проєкту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо
працевлаштування іноземців та осіб без громадянства 14211 від 14.11.2025**

Благодійна організація «Благодійний фонд «Право на захист» (далі – БФ «Право на захист») є виконавчим партнером УВКБ ООН, діяльність якого спрямована на забезпечення захисту і дотримання прав вразливих груп населення: внутрішньо переміщених осіб, біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, шукачів захисту та осіб без громадянства. БФ «Право на захист» засвідчує Вам свою щирю повагу та засвідчує свою відкритість до співпраці в питаннях, які стосуються забезпечення прав вразливих категорій осіб.

14 листопада 2025 року Кабінет Міністрів України вніс до Верховної Ради України проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо працевлаштування іноземців та осіб без громадянства» № 14211 від 14.11.2025 (далі – Проєкт). Проєктом пропонується внесення змін до законів України «Про зайнятість населення», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус».

Метою Проєкту є оптимізація процедур видачі посвідок на тимчасове проживання і дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства відповідно до *acquis* ЄС, зокрема, запровадження єдиного дозволу на тимчасове проживання та працевлаштування для іноземців та осіб без громадянства в Україні, який

буде підтверджувати право іноземця або особи без громадянства тимчасово проживати та працювати в Україні.

Такий підхід не є новим для європейських країн. Після Другої світової війни, європейські країни шукали спроби для залучення трудових мігрантів та одним із них стало скасування дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства¹.

Команда Фонду проаналізувала Проект та звертає увагу, що деякі положення мають безпосередній вплив на доступ до працевлаштування певних категорій осіб, зокрема, **іноземців та осіб без громадянства, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, іноземців та осіб без громадянства, які оскаржують рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (далі – шукачі захисту), осіб без громадянства, заявників процедури визнання особою без громадянства, а також осіб, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства.**

Поточне нормативне регулювання працевлаштування шукачів захисту та осіб без громадянства

Шукачі захисту. Відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» шукачі захисту документуються довідкою про звернення за захистом в Україні, що засвідчує законність перебування особи на території України на період, що розпочинається з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених українським законодавством, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України.

Ці особи, відповідно до абзацу 1 частини 1 статті 13 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», мають право на тимчасове працевлаштування в порядку, встановленому законодавством України. Порядок працевлаштування шукачів захисту, станом на сьогодні, встановлений у статті 42 Закону України «Про зайнятість населення».

Особі без громадянства. Відповідно до Конвенції про статус апатридів та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» особа без громадянства – це особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою в силу дії її закону. В Україні – це здебільшого люди, які народились або тривалий час проживають в Україні. Такі люди з незалежних від них причин такі як розпад СРСР, законодавчі прогалини та війна не могли отримати громадянство, а у зв'язку з відсутністю протягом 30 років відповідної процедури в Україні не могли також офіційно врегулювати свій статус безгромадянства. Внаслідок цього зазначені категорії населення часто не мають жодних документів, щоб реалізувати свої права, у тому числі і право на зайнятість. Крім того, більшість таких людей перебувають у вразливому становищі та складних життєвих обставинах, але чинним законодавством України не

¹ Детальніше пропонуємо ознайомитися із дослідженням, проведеним БФ «Право на захист», за посиланням <https://r2p.org.ua/page/doslidzhennia-mihratsiina-polityka-211123>

передбачено соціальних пільг чи виплат таким особам, тому їм критично важливо мати доступ до працевлаштування.

З 2021 року в Україні діє процедура визнання особою без громадянства, яка надає право отримати офіційний статус особи без громадянства та документ, що посвідчує особу. Згідно статті 6¹ Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» заявники процедури визнання особою без громадянства та особи, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства тимчасово перебувають на території України на законних підставах. Для підтвердження цього статусу таким особам видається довідка про звернення за визнанням особою без громадянства.

Чинна редакція Закону України «Про зайнятість населення» передбачає право на працевлаштування в Україні осіб, які подали заяву про визнання особою без громадянства та осіб, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства. Відповідно до частини 2 статті 42 такі категорії осіб працевлаштовуються роботодавцем за умови отримання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні, який є безкоштовним.

Ризики для шукачів захисту та деяких категорій осіб без громадянства через скасування дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства

Відповідно до статті 42 чинного Закону України «Про зайнятість населення» роботодавці мають право на застосування праці іноземців та осіб без громадянства на території України на підставі дозволу. Тобто певні категорії іноземців та осіб без громадянства наразі мають фактичний доступ до процедури працевлаштування в Україні лише на підставі дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства. Йдеться, зокрема, про шукачів захисту, осіб, які подали заяву про визнання особою без громадянства та осіб, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства.

Проектом пропонується запровадити новий порядок працевлаштування іноземців та осіб без громадянства, відповідно до якого іноземці або особи без громадянства, які отримали від роботодавця пропозицію щодо вакансії, яка може бути заміщена іноземцем або особою без громадянства, мають звернутися за отриманням єдиного дозволу на тимчасове проживання та працевлаштування із відповідною заявою, яка подається в електронному вигляді засобами Єдиного державного веб-порталу працевлаштування іноземців та осіб без громадянства.

За результатами розгляду заяви Державна міграційна служба у взаємодії з заінтересованими уповноваженими органами України приймається рішення про надання або відмову у наданні єдиного дозволу на тимчасове проживання та працевлаштування. Позитивне рішення про надання такого дозволу є підставою для отримання візи та в'їзду в Україну. Після в'їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства, якому надано єдиний дозвіл на тимчасове проживання, та подачі ним оригіналів документів та своїх біометричних даних оформляється посвідка на тимчасове проживання.

Окремо у запропонованій Проектом редакції статті 42 Закону України «Про зайнятість населення» виділені категорії осіб, які мають вільний доступ до ринку праці, зокрема, іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями або особами, що

потребують додаткового захисту, або яким надано тимчасовий захист в Україні (пункт 3 частини 7), та особи, яких визнано особами без громадянства центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб (пункт 5 частини 7).

Таким чином, Проектом передбачені дві категорії – ті, хто має вільний доступ до ринку праці, та ті, хто за новим порядком отримують єдиний дозвіл на тимчасове проживання і працевлаштування. При цьому **Проектом не враховано можливість працевлаштування шукачів захисту на підставі довідки про звернення за захистом, що позбавить їх доступу до працевлаштування, гарантованого Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», та можливість реалізації працевлаштування осіб, які подали заяву про визнання особою без громадянства та осіб, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства на підставі довідки про звернення за визнанням особою без громадянства. Працевлаштування цих категорій осіб у разі прийняття Проекту залишиться поза межами правового поля.**

Звертаємо увагу, що наразі у чинній редакції пунктів 4 та 5 частини 1 статті 42-1 Закону України «Про зайнятість населення» іноземці та особи без громадянства, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; іноземці та особи без громадянства, які оскаржують рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; а також особи, які подали заяву про визнання особою без громадянства, та особи, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства мають право на працевлаштування в Україні за наявності дозволу на працю. Такі особи працевлаштовуються у встановленому законом порядку та є однією з досить чисельних груп платників податків в Україні, звуження права на працевлаштування яких, матиме негативні наслідки не тільки щодо можливості даної категорії населення України закривати особисті базові потреби (їжа, одяг, житло, медикаменти тощо), а ще й для Державного бюджету України.

Незабезпечення права на працевлаштування вищезазначеним категоріям осіб у разі прийняття Проекту може призвести до **порушення частини 3 статті 22 Конституції України**, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Більш того, прийняття Проекту та фактичне унеможливлення доступу шукачів захисту до праці **суперечитиме *acquis* ЄС**. Зокрема, у Преамбулі до Директиви ЄС 2024/1346 Європейського парламенту та Ради від 14 травня 2024 року, що встановлює стандарти прийому заявників на міжнародний захист², зазначено, що доступ до ринку праці має надавати шукачеві захисту право шукати роботу, а держави-члени можуть також дозволяти заявникам займатися самозайнятістю. Окрема стаття 17 цієї Директиви присвячена працевлаштуванню і передбачає, що держави-члени забезпечують ефективний доступ шукачів захисту до ринку праці відповідно до національного законодавства. Крім того, держави-члени гарантують, що заявники, які мають доступ до ринку праці, користуються рівним ставленням із громадянами відповідної держави,

² Директива ЄС 2024/1346 є складовою частиною прийнятого у 2024 році Пакту про міграцію та притулок.

зокрема щодо умов праці, мінімального віку для працевлаштування, умов роботи, оплати праці, звільнення, тривалості робочого часу, відпусток і вихідних, а також вимог охорони праці та безпеки. Таким чином, запропонований Проект у разі його прийняття не лише суперечить зобов'язанням України в межах євроінтеграційного курсу, а й створює ризики порушення основоположних прав шукачів захисту.

Ризики для шукачів захисту та деяких категорій осіб без громадянства через запровадження нового порядку працевлаштування іноземців та осіб без громадянства у разі прийняття пункту 1 частини 5 статті 5⁶ Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» в редакції Проекту

Проектом запропоновано перелік підстав для відмови у наданні єдиного дозволу на тимчасове проживання та працевлаштування. Серед них, зокрема, передбачено таку підставу: іноземець або особа без громадянства перебувають на території України з порушенням встановленого строку перебування або щодо них діє невиконане рішення уповноваженого державного органу про примусове повернення, примусове видворення або заборону в'їзду (пункт 1 частини 5 статті 5⁶ Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» у редакції Проекту).

Зі змінами, які було запроваджено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» 2952-IX від 24.02.2023 (далі – Закон № 2952-IX) до статті 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», органам охорони державного кордону, органам Служби безпеки України (далі – СБУ), Державній міграційній службі (далі – ДМС) було надано повноваження приймати рішення щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства без відповідної постанови адміністративного суду і аналіз судової практики вже свідчить про наявні проблеми у порядку примусового видворення.

Аналіз судової практики в Україні щодо видворення, з урахуванням змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», внесених Законом № 2952-IX, показує, що процедура видворення часто розглядається формально, без детального дослідження законності відповідного рішення. Це відрізняється від практики, яка існувала до набуття чинності Законом № 2952-IX. Суди рідко ставлять під сумнів правомірність таких рішень, а можливість застосування альтернативних заходів, зокрема добровільного або примусового повернення, зазвичай не розглядається, хоча це є обов'язковим, наприклад, згідно з європейським законодавством. На відміну від права ЄС, де компетентні органи зобов'язані індивідуально розглядати кожен випадок, в Україні відсутня подібна правова гарантія, і справи розглядаються виключно з точки зору формальної відповідності нормам законодавства, без забезпечення права на ефективний захист і доступ до засобів правового захисту для осіб, яких це стосується.

Хочемо звернути увагу, що закладене у Проекті поєднання повноважень уповноваженого органу державної влади щодо надання дозволів на тимчасове проживання та працевлаштування, так і прийняття рішень про примусове видворення, може викликати занепокоєння. Така концентрація функцій в одному органі може підривати принцип неупередженості, оскільки одна й та сама установа одночасно виконує і дозвільну, і контрольну функції стосовно однієї особи. У результаті шукачі захисту можуть стати вразливими до таких рішень без достатніх гарантій незалежного розгляду їхньої справи або ефективного механізму адміністративного оскарження.

Така практика може суперечити міжнародним стандартам, які вимагають незалежного, неупередженого аналізу кожного випадку, а також гарантій від свавілля органів державної влади. У підсумку така модель управління міграційними процедурами не лише знижує рівень довіри до системи захисту, а й може призводити до порушення основоположних прав людини.

Ризики для шукачів захисту та деяких категорій осіб без громадянства через запровадження нового порядку працевлаштування іноземців та осіб без громадянства у разі прийняття пункту 4 частини 5 статті 5⁶ Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» в редакції Проекту

Проектом запропоновано перелік підстав для відмови у наданні єдиного дозволу на тимчасове проживання та працевлаштування. Серед них, зокрема, передбачено таку підставу: проживання іноземця або особи без громадянства на території України загрожує національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, що проживають в Україні (пункт 4 частини 5 статті 5⁶ Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» в редакції Проекту)

В українському законодавстві фактично відсутнє чітке визначення критеріїв, що саме вважається загрозою національній безпеці чи громадському порядку. Через це поняття залишаються надто широкими та відкритими для різних тлумачень, що створює великий простір для суб'єктивної оцінки з боку уповноважених органів, таких як СБУ, Міністерство внутрішніх справ або ДМС. Проект не містить чітких регламентів або ж критеріїв оцінки загрози національній безпеці чи громадському порядку, а, отже, така невизначеність підвищує ризик ухвалення необґрунтованих або свавільних рішень.

Відсутність чітких правил і стандартів призводить до того, що рішення про загрозу безпеці можуть прийматися без достатніх доказів і прозорості, що порушує принципи законності та справедливості. При цьому особи, які потенційно можуть постраждати від таких рішень, часто не мають ресурсів для їхнього оскарження або захисту у суді. Це особливо небезпечно для шукачів захисту, адже необґрунтована кваліфікація їх як «загроз» може спричинити обмеження їх права на працевлаштування.

З іншого боку, в Україні за загрозу національній безпеці та громадському порядку передбачена юридична відповідальність. Кримінальний кодекс України містить статті, що передбачають покарання за дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (стаття 109), посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (стаття 110), фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (стаття 110-2) тощо.

Наголошуємо, що в Україні закріплена презумпція невинуватості, яка визначена статтею 62 Конституції України: особа вважається невинуватою у вчиненні злочину й не може бути піддана покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Висновок

Враховуючи вищенаведене, просимо Вас звернути увагу на такі суперечливі положення Проекту:

1) невиключення іноземців та осіб без громадянства, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, іноземців та осіб без громадянства, які оскаржують рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (шукачів захисту) та осіб, які звернулись за визнанням особою без громадянства, та осіб, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства в сферу дії Проекту фактично унеможливило реалізацію їх права на працевлаштування;

2) пункти 1 та 4 частини 5 статті 5⁶ Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» в редакції Проекту можуть призвести до прийняття необґрунтованих відмов шукачам захисту та деяким категоріям осіб без громадянства в доступі до працевлаштування у разі їх включення у Проект.

Благодійний фонд «Право на захист» висловлює готовність долучитися до підготовки пропозицій та спільної роботи над удосконаленням законодавчого регулювання щодо доступу шукачів захисту та осіб без громадянства та під ризиком безгромадянства до ринку праці в Україні.

Президент БФ «Право на захист»



Олександр ГАЛКІН