

## **Інформаційна довідка щодо *acquis communautaire* Європейського Союзу у сфері соціальної політики та зайнятості\***

**Анотація.** В інформаційній довідці узагальнено результати аналізу обов'язкового мінімуму законодавства Європейського Союзу (*acquis communautaire*) у сфері соціальної політики та зайнятості, порядку його імплементації в законодавство України. Акцентовано увагу на співвідношенні права Європейського Союзу та міжнародного права.

**Ключові слова:** Європейський Союз, держава-кандидат, *acquis communautaire*, імплементація, євроінтеграція, соціальна політика, зайнятість.

**Вступ.** Для вступу в Європейський Союз (далі – ЄС) держава-кандидат повинна відповідати Копенгагенським критеріям<sup>1</sup> – політичним, економічним та інституційним умовам, які надають право на членство в ЄС. Ці критерії вимагають від держави: наявності стабільних інституцій, які забезпечують демократію, верховенство права, права людини та повагу й захист меншин; функціонуючої ринкової економіки та здатності справлятися з конкурентним тиском в межах ЄС; спроможності брати на себе й ефективно виконувати зобов'язання, які випливають із членства, включаючи впровадження правил, стандартів і політики, що складають сукупність законодавства ЄС («*acquis communautaire*»<sup>\*\*</sup>), а також дотримання цілей політичного, економічного та монетарного союзу.

### **Основна частина.**

**Загальні засади.** Усі держави-члени ЄС зобов'язані дотримуватися *acquis communautaire* (далі – *acquis*), до якого належать<sup>2</sup>: установчі договори ЄС, Хартія про основні права ЄС (первинне законодавство); вторинне законодавство (регламенти, директиви тощо); рішення та ухвали Суду Європейського Союзу (далі – Суд ЄС); акти ЄС про цілі, політику та принципи функціонування; декларації, резолюції, заяви та офіційні рішення інституцій ЄС; міжнародні договори та угоди, укладені ЄС (*sui generis*<sup>\*\*</sup>). Держави-кандидати повинні імплементувати *acquis*, зробивши законодавство ЄС частиною національного законодавства. Імплементація *acquis* є основою переговорів про вступ держави до ЄС.

На рівні ЄС конвенції Міжнародної організації праці (далі – МОП) не ратифікуються, тому з формального погляду конвенції МОП не є частиною *acquis*, зокрема її частини *sui generis*, оскільки згідно зі статтею 15(5)(d) Статуту МОП

<sup>1</sup> Accession criteria (Copenhagen criteria). URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

<sup>2</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України 18 березня 2004 року № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>; Путівник з адаптації законодавства України до права ЄС: теоретичні та практичні аспекти. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32597.pdf>

<sup>\*\*</sup>*Sui generis* – частина права ЄС, яка складається з міжнародних угод із державами, що не входять до ЄС, або з міжнародними організаціями, що укладаються на рівні ЄС. Ці угоди не є частиною первинного та вторинного законодавства. Однак, якщо такі міжнародні угоди (договори) містять норми прямої дії, їх юридична сила є вищою за норми вторинного законодавства.

лише держави-члени можуть ратифікувати Конвенцію МОП. Однак, ратифікація міжнародних конвенцій МОП є частиною зусиль щодо просування та досягнення Цілей сталого розвитку, зокрема Цілі 8 «Гідна праця та економічне зростання»<sup>3</sup>. В останні десятиліття держави-члени ЄС активізували ратифікацію конвенцій МОП. Усі держави-члени ЄС ратифікували вісім фундаментальних конвенцій і дві додаткові основоположні конвенції з охорони праці та гігієни праці (Конвенції № 155 та № 187). Це зобов'язання випливає з Декларації МОП 1998 року про основоположні принципи та права у сфері праці, яку мають дотримуватися всі держави-члени ЄС як члени МОП.

*Щодо співвідношення права ЄС та міжнародного права.* Застосування права ЄС може бути обмеженим, наскільки це можливо, відповідно до певних норм міжнародного права. Стаття 218 ДФЄС та стаття 3(5) Договору про ЄС передбачають, що «ЄС підтримує та сприяє... суворому дотриманню та розвитку міжнародного права»<sup>4</sup>. Щоправда, такий моністичний підхід ЄС стосується міжнародного звичаєвого права, міжнародних угод як частини права ЄС (*sui generis*) та випадків, коли положення актів містять конкретні посилення на міжнародні договори. Наприклад, Лісабонський договір<sup>5</sup> чітко визначає верховенство НАТО у прийнятті рішень для підтримки міжнародного миру та безпеки в рамках Північноатлантичного договору, а також юридичне зобов'язання майбутнього приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини.

Утім, щодо інших випадків установчі договори ЄС не містять чітких положень стосовно взаємодії міжнародного права та права ЄС, а також не надають вичерпного опису того, як право ЄС визначає застосування міжнародного права в державах-членах ЄС.

Різниця в імплементації і застосуванні міжнародних угод спонукала Суд ЄС використати корегувальний підхід щодо положень міжнародних угод у праві ЄС, а також відхилитися від загальної культури безперечного дотримання міжнародного права, особливо у справах, що стосуються Договорів ГАТТ (Генеральна угода з тарифів і торгівлі) та СОТ. У цих випадках Суд ЄС вжив конституційне формулювання «автономія права ЄС», щоб зберегти характер ЄС як незалежного правового порядку. Це демонструє дуалістичний підхід права ЄС до міжнародних договорів як джерела права в певних сферах.

Суд ЄС наголосив на автономії та верховенстві права ЄС над правовими системами держав-членів і фактично встановив, що зобов'язання, покладені міжнародними угодами, не можуть завдавати шкоди конституційним принципам

---

<sup>3</sup> Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/peretvorenniya-nashoho-svitu-poryadok-dennyu-u-sferi-staloho-rozvytku-do-2030-roku>

<sup>4</sup> Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text)

<sup>5</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis/sign/eng>

договорів ЄС\*. В іноземних академічних колах існує думка, що теоретично Суд ЄС звільнив право ЄС від безперечного домінування міжнародних договорів через поступову судову практику, а також зумів зберегти дистанціювання права ЄС від норм міжнародного права як універсальних стандартів<sup>6</sup>. Водночас зазначимо, що врахуванню підлягає вид суспільних відносин, опосередкування яких забезпечується нормами міжнародного договору, а також компетенція ЄС щодо цієї сфери, яка може бути різною, залежно від того, наскільки в цій сфері обмежені суверенні повноваження держав-членів ЄС. Загалом така компетенція може бути: виключна, спільна, додаткова, а також спеціальна (щодо надання керівних принципів для національної економічної політики та політики зайнятості (стаття 5ДФЕС)).

*Щодо імплементації acquis у законодавство України.* Обов'язковий мінімум acquis, який необхідно імплементувати Україні, складається з шести кластерів, поділених на 35 розділів, що відповідають різним сферам. Розділи переглядаються під час скринінгу acquis та регулярно оцінюються Європейською Комісією до моменту закриття кожного розділу. Одним із таких розділів є розділ 19 – «Соціальна політика та зайнятість»<sup>7</sup>.

Відповідно до статті 4(2)(b) ДФЄС «... соціальна політика є областю спільної компетенції між ЄС та державами-членами». Це означає, що ЄС може впроваджувати низку заходів, включаючи «м'яке» право, «тверде» право, та сприяти гармонізації (тобто зближенню положень, установлених законами, нормативними актами чи адміністративними актами (стаття 151 ДФЄС)).

Безпосередня законодавча компетенція ЄС у трудових відносинах визначена статтею 153(2)(b) ДФЄС, згідно з якою Європейський Парламент та Рада можуть приймати у сферах, зазначених у пункті 1(a)-(i), директиви про мінімальні вимоги для поступового впровадження. Держави-члени можуть діяти лише тоді, коли ЄС не скористався своєю компетенцією або явно припинив її використовувати щодо: (a) покращення робочого середовища для захисту здоров'я та безпеки працівників; (б) умов праці; (c) соціального забезпечення та соціального захисту працівників; (d) захисту працівників після закінчення трудового договору; (e) інформування та консультивання працівників; (f) представництва та колективного захисту інтересів працівників і роботодавців, включаючи право працівників брати участь у спільному управлінні; (g) умов працевлаштування громадян третіх країн, які на законних підставах проживають на території Союзу; (h) інтеграції осіб, виключених з ринку праці, без шкоди для статті 166 ДФЄС; (i) рівності між чоловіками й жінками щодо

\* Справа C-280/93 Німеччина проти Ради (1994 ECR 4973); справа C-69/89 Nakajima All Precision Co. проти Ради (1991 ECR I-02069); об'єднані справи C-402/05 та C-415/05 Kadi проти Ради та Комісії (2008 ECR I-6351) тощо.

<sup>6</sup> Theodore Konstadinides. When in Europe: Customary International Law and EU Competence in the Sphere of External Action. URL: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/CB01B8EA35D45CCB4083C34B1114B7D1/S2071832200017806a.pdf/when-in-europe-customary-international-law-and-eu-competence-in-the-sphere-of-external-action.pdf>

<sup>7</sup> Chapters of the acquis. URL: [https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en)

можливостей на ринку праці та ставлення на роботі; (j) боротьби проти соціального виключення (соціальної ізоляції); модернізації систем соціального захисту<sup>8</sup>.

Щодо політики зайнятості, то переважна кількість фахівців вважає її сферою спеціальної компетенції ЄС. Відповідно до статті 5(2) ДФЄС «Союз вживає заходів для забезпечення координації політики зайнятості» держав-членів «шляхом визначення керівних принципів для цієї політики» (обов'язкові акти). Межі компетенції у цій сфері визначено в Розділі IX ДФЄС<sup>9</sup>.

Вступ держави до ЄС не є автоматичним, умови та порядок приєднання узгоджуються в договорі про приєднання або в угоді про асоціацію. Із 2009 року Україна є частиною Східного партнерства. 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС<sup>10</sup> (далі – Угода), а 1 вересня 2017 року Угода набула чинності в повному обсязі. Угода також включає положення щодо всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ)

У висновку Європейської Комісії від 17 червня 2022 зазначено, що здатність України взяти на себе зобов'язання членства оцінювалася за такими показниками:

- виконання зобов'язань України, передбачених Угодою про асоціацію та щодо ПВЗВТ як частини Угоди, та стан їх дотримання;
- рівень прийняття, імплементації та дотримання *acquis* поза Угодою чи ПВЗВТ.

Глава 21 Угоди містить цілі у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей. Україна має зобов'язання наблизити своє законодавство до Директив ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та забезпечення рівних можливостей. Відповідно до Угоди Україна зобов'язалася наблизити своє законодавство до значної кількості директив ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та забезпечення рівних можливостей<sup>11</sup>.

Законодавство ЄС визначає мінімальні вимоги щодо умов праці<sup>12</sup>. Базовим законодавством у цій сфері є:

#### Первинне право:

- Статті 2 і 3 (3) Договору про Європейський Союз (TEU); Статті 8, 19, 153, 157 Договору про функціонування ЄС (TFEU); Статті 7, 8, 14, 15 16, 20–35 Хартії основних прав Європейського Союзу.

#### Вторинне право:

<sup>8</sup> Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text)

<sup>9</sup> Employment policy. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/54/employment-policy>

<sup>10</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>11</sup> Інформаційна довідка щодо соціальних надбань Європейського Союзу (до переговорного розділу 19 «Соціальна політика та зайнятість»). Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum\\_social\\_policy/inform\\_references-hsp/76137.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/inform_references-hsp/76137.html)

<sup>12</sup> Інформаційна довідка щодо переговорного розділу 2 «Свобода переміщення працівників». Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum\\_social\\_policy/inform\\_references-hsp/76101.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/inform_references-hsp/76101.html)

- Директива Ради 79/7/ЄЕС про поступове впровадження принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях соціального забезпечення;
- Директива Ради 2000/43/ЄС про імплементацію принципу рівного ставлення до осіб незалежно від расового чи етнічного походження;
- Директива Ради 2000/78/ЄС про встановлення загальних рамок для рівного ставлення у сфері зайнятості та професій;
- Директива 2003/88/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4 листопада 2003 року щодо певних аспектів організації робочого часу;
- Директива Ради 2004/113/ЄС про імплементацію принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у доступі та постачанні товарів і послуг;
- Директива 2006/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про реалізацію принципу рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях зайнятості та професійної діяльності;
- Директива 2010/41/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 липня 2010 року про застосування принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок, які займаються самозайнятою діяльністю, та скасування Директиви Ради 86/613/ЄЕС;
- Директива 2009/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 6 травня 2009 року про заснування Європейської робочої ради або процедури на підприємствах Співтовариства та групах підприємств Співтовариства з метою інформування та консультування працівників;
- Директива (ЄС) 2019/1152 Європейського Парламенту та Ради від 20 червня 2019 року про прозорі та передбачувані умови праці в Європейському Союзі;
- Директива (ЄС) 2022/2041 Європейського Парламенту та Ради від 19 жовтня 2022 року про адекватну мінімальну заробітну плату в Європейському Союзі.
- Директива (ЄС) 2023/970 Європейського Парламенту та Ради від 10 травня 2023 року щодо посилення застосування принципу рівної оплати за рівну роботу або роботу рівної цінності між чоловіками та жінками через прозорість оплати праці й механізми забезпечення;
- Директива (ЄС) 2019/1158 Європейського Парламенту та Ради від 20 червня 2019 року про баланс між роботою та особистим життям для батьків і опікунів та про скасування Директиви Ради 2010/18/ЄС;
- Директива (ЄС) 2024/2831 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2024 року про покращення умов праці в роботі на платформі, тощо.

#### Прецедентне право:

Судова практика у справах про рівне ставлення у сфері зайнятості<sup>13</sup>.

Україна є членом Міжнародної організації праці з 1954 року. Європейська Комісія зазначає, що Україна ратифікувала конвенції МОП (наразі ратифіковано 72 конвенції (з яких 61 є чинною), у тому числі 9 із 10 фундаментальних. Ці конвенції

<sup>13</sup> Case law - Equal treatment. URL: [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/network-legal-experts-moves/case-law/case-law-equal-treatment\\_en](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/network-legal-experts-moves/case-law/case-law-equal-treatment_en)

охоплюють широкий спектр питань, що стосуються найманої праці, актуалізуючи проблему сумісності їх положень з *acquis* ЄС.

Із цією метою з'ясуванню підлягає таке: які конвенції визначають засади регулювання, що належать до компетенції ЄС, а які застосовуються відповідно до принципу субсидіарного регулювання соціальної політики та зайнятості. У цьому аспекті доцільно орієнтуватися на розумінні змісту імпліцитної зовнішньої компетенції ЄС відповідно до висновків Суду ЄС та висновків Європейської Комісії щодо сумісності з *acquis* ЄС положень сімдесяти двох актуальних конвенцій та рекомендацій МОП. Такі дослідження виявили дуже обмежену кількість сучасних документів МОП, які потенційно несумісні з *acquis* ЄС. До них належать:

Протокол до Конвенції про нічну працю (жінок) (стаття 2(1)), що суперечить Директиві 2006/54/ЄС;

Конвенція № 94 про трудові клаузули (публічні контракти) (стаття 2(1)(а) несумісна зі статтею 3(І) Директиви 96/71/ЄС щодо відрядження працівників у рамках надання послуг та зі статтею 56 ДФЄС;

Конвенція № 97 про міграцію з метою працевлаштування (переглянута): несумісність зі статтею 5 Додатка 1 та статтею 45 ДФЄС, статтею 3(2) Додатка I та статтею 56 ДФЄС;

Конвенція № 110 про умови праці на плантаціях: несумісна зі статтею 11(2) та статтею 45 ДФЄС (вимога про проходження транскордонними працівниками медичного огляду перед від'їздом).

Окрім того, низка сучасних конвенцій МОП (зокрема, № 188, № 189) містять запобіжні положення, які передбачають, що регіональні організації економічної інтеграції, такі як ЄС, можуть відступити від положення, що призводить до потенційної несумісності.

ЄС та МОП мають давні стосунки співпраці. Так, у липні 2024 року ЄС та МОП підписали угоду про сприяння мобільності кваліфікованої робочої сили. Стандарти МОП застосовуються для тлумачення Хартії ЄС про основні права, а трудові стандарти МОП ЄС включає до своїх угод про вільну торгівлю з іншими державами. Водночас BusinessEurope висловлює занепокоєння щодо низки сучасних документів МОП, тому сприяння ЄС ратифікації конвенцій розподілені за пріоритетом на чотири рівні: високий, середній, низький та несумісний з *acquis*. Останні два означають, що ЄС має утриматися від сприяння їх ратифікації державами-членами<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Analysis – in the light of the European Union *acquis* – of ILO up to date Conventions. URL: [https://tem.fi/documents/1410877/2971009/Analysis\\_in\\_the\\_light\\_of\\_the\\_European\\_Union\\_acquis\\_of\\_ILO\\_up\\_to\\_date\\_Conventions.pdf/891916d0-80e5-4988-9ebb-78be24e3a3ab/Analysis\\_in\\_the\\_light\\_of\\_the\\_European\\_Union\\_acquis\\_of\\_ILO\\_up\\_to\\_date\\_Conventions.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/2971009/Analysis_in_the_light_of_the_European_Union_acquis_of_ILO_up_to_date_Conventions.pdf/891916d0-80e5-4988-9ebb-78be24e3a3ab/Analysis_in_the_light_of_the_European_Union_acquis_of_ILO_up_to_date_Conventions.pdf)

## **Висновки.**

Європейський Союз сприяє соціальному прогресу та покращенню умов життя і праці кожного громадянина ЄС. Цей принцип передбачений у преамбулі Договору про функціонування Європейського Союзу.

Acquis communautaire (acquis) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (*але не обмежується ними*). Імплементация в законодавство України acquis ЄС є основою переговорів про вступ до ЄС. Для оцінки прогресу держави-кандидата у виконанні своїх зобов'язань у межах переговорного процесу запроваджено процедуру моніторингу, який здійснюється під час переговорів і протягом перехідного періоду. ЄС залишає за собою право вирішувати, коли держава-кандидат відповідатиме цим критеріям, і коли ЄС готовий прийняти нового члена<sup>15</sup>.

Щодо співвідношення конвенцій МОП та acquis ЄС, то загальним є таке правило: якщо положення конвенції стосуються сфери, яка належить до категорії спільної компетенції ЄС та держав-членів, то держави-члени повинні виконувати мінімальні вимоги, встановлені acquis ЄС. Водночас держави можуть вживати будь-яких заходів, передбачених конвенцією, які є більш суворими, ніж заходи, передбачені законодавством ЄС або не охоплені ним.

Держави-члени не можуть ратифікувати конвенцію МОП, що містить положення, які належать до виключної компетенції ЄС або суперечать acquis ЄС. Однак, держави-члени зберігають правоздатність згідно як з національним, так і міжнародним правом. Суть виключної компетенції ЄС означає вимогу до держав-членів не діяти автономно (стаття 2(1) ДФЄС).

Якщо ЄС згідно із зовнішньою компетенцією вбачає актуальність ратифікації конвенції МОП або її частини, то це можна зробити лише шляхом уповноваження держав-членів ратифікувати міжнародний акт в інтересах Союзу. У разі, якщо положення конвенції відносяться до виключної компетенції ЄС, таке уповноваження є єдиним допустимим способом, за допомогою якого передбачені конвенцією положення стають питанням права ЄС. Такий підхід було застосовано у формулюванні рішень Ради, які уповноважують держави-члени ратифікувати Конвенції № 185, № 186 та № 188 в інтересах ЄС. Таким чином, ЄС може уповноважити держави-члени діяти спільно на міжнародному рівні навіть у межах виключної зовнішньої компетенції ЄС.

*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*

<sup>15</sup> ACCESSION DOCUMENT. GENERAL EU POSITION. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>

*може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*