

28 февраля 2019 г.

## Суд ЕАЭС: на пути отмены лимита на легионеров сделан важный шаг?

Армен Айрапетян

### Какова компетенция Суда ЕАЭС?

Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 г. учредил в системе органов Союза Суд ЕАЭС. Целью деятельности данного органа является обеспечение в соответствии с положениями его Статута (Приложение N 2 к Договору о ЕАЭС) единообразного применения государствами-членами и органами Союза Договора от 29.05.2014 г., международных договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза.

Компетенция Суда Союза определяется следующим образом. Суд рассматривает споры, возникающие по вопросам реализации Договора от 29.05.2014 г., международных договоров в рамках ЕАЭС и (или) решений органов Союза по заявлению государства-члена или хозяйствующего субъекта (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). Следует заметить, что государства-члены в отличие от хозяйствующих субъектов вправе обращаться в Суд ЕАЭС по более широкому кругу вопросов. При этом правом обращения в Суд Союза обладают юридические лица и индивидуальные предприниматели не только из стран ЕАЭС, но и из третьих государств.

Государство-член ЕАЭС может обратиться с заявлением в Суд Союза о соответствии международного договора в рамках ЕАЭС или его отдельных положений Договору от 29.05.2014 года. Государство-член также вправе обратиться в Суд с заявлением о соблюдении другими государствами-членами Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках Союза и (или) решений Высшего евразийского экономического совета, Высшего

**Армен Айрапетян, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина (филиал РАНХиГС при Президенте РФ, г. Саратов).**

межправительственного евразийского экономического совета, Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) либо отдельных положений данных договоров и решений. Перед Судом ЕАЭС государства-члены могут поставить вопрос о соответствии решения ЕЭК или его отдельных положений Договору от 29.05.2014 г., международным договорам в рамках Союза и (или) решениям вышестоящих органов Союза. Также государства-члены могут оспаривать действия и бездействия Комиссии в Суде ЕАЭС.

Хозяйствующий субъект вправе обратиться в Суд ЕАЭС с заявлением о соответствии решения ЕЭК или его отдельных положений Договору от 29.05.2014 г., международным договорам в рамках Союза, либо оспорить действие или бездействие Комиссии. Оспариваемые решения, действия и бездействия ЕЭК должны непосредственно затрагивать права и законные интересы хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и нарушать предоставленные Договором о ЕАЭС и (или) международными договорами в рамках Союза права и законные интересы такого хозяйствующего субъекта.

Решения Суда ЕАЭС, которые принимаются по итогам рассмотрения дел, возбуждённых по заявлениям государств-членов Союза или хозяйствующих субъектов, являются обязательными для исполнения самими государствами-членами и ЕЭК. Договор о ЕАЭС строго устанавливает, что решения Суда не изменяют и не отменяют действующих норм права Союза, законодательства государств-членов и не создают новых. В компетенцию Суда не входит наделение органов Союза дополнительными полномочиями помимо тех, которые прямо предусмотрены Договором от 29.05.2014 г. и международными договорами в рамках Союза.

Ещё одна судебная процедура, установленная Договором о ЕАЭС, заключается в представлении Судом консультативного заключения. Оно является разъяснением положений Договора от 29.05.2014 г., международных договоров в рамках Союза и решений его органов по заявлению государства-члена или одного из органов ЕАЭС. Консультативное заключение в отличие от других решений Суда носит исключительно рекомендательный характер. Однако, по мнению судьи Суда ЕАЭС, доктора юридических наук и заслуженного юриста России Татьяны Николаевны Нешатаевой, выработанное в консультативном заключении толкование обязательно для самого Суда, который будет должен «повторить действующую формулу и в юридически обязательном решении с целью создания единообразного правоприменения»<sup>1</sup>. Иными словами, консультативное заключение Суда ЕАЭС представляет собой некую «заготовку», которая позволит в будущем решить соответствующий правовой конфликт, а в настоящем может сдерживать стороны от перевода потенциального правового конфликта в реальный.

---

<sup>1</sup> Нешатаева Т. Н. Суд ЕАЭС: от правовой позиции к действующему праву // Суд Евразийского экономического союза. URL: <http://courteurasian.org/page-22731>

Несмотря на сдерживающие положения Договора о ЕАЭС в отношении актов Суда Союза, его деятельность является очень важной. В актах Суда ЕАЭС содержится очень много интересных правовых позиций, которые разъясняют те или иные положения права Союза, развивая и дополняя его, в т. ч. в вопросах общего рынка труда.

### **Кто и когда поднял вопрос об ограничениях для спортсменов-легионеров в ЕАЭС?**

21 июня 2016 г. в Евразийскую экономическую комиссию поступило обращение вице-премьер-министра, министра международной экономической интеграции и реформ Республики Армения о нарушении прав граждан Армении – профессиональных спортсменов при осуществлении ими трудовой деятельности в спортивных клубах Российской Федерации. Комиссия в ходе мониторинга исполнения государствами-членами обязательств в рамках функционирования внутреннего рынка Союза, касающихся привлечения профессиональных спортсменов-граждан стран ЕАЭС к трудовой деятельности, установила, что в государствах-членах Союза не соблюдается пункт 2 статьи 97 Договора о ЕАЭС. Указанная норма обязывает государства-члены воздерживаться от установления и применения ограничений, имеющих в их законодательстве в целях защиты национального рынка труда. Исключения составляют ограничения, установленные Договором о ЕАЭС и законодательством государств-членов в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания.

Позиция Комиссии заключалась в том, что трудовая деятельность спортсменов-легионеров из стран Союза под действие названных исключений не подпадает и на них распространяется в полном объеме свобода перемещения рабочей силы на пространстве ЕАЭС. Об этом Коллегия ЕЭК уведомила в своём Решении от 11.05.2017 г. № 47 и напомнила о необходимости исполнения Договора о Союзе в отношении устранения количественных ограничений, установленных для спортсменов-легионеров из стран-участниц<sup>1</sup>.

В августе 2018 г. ЕЭК сообщила, что обратилась за консультативным заключением в Суд ЕАЭС с заявлением о соответствии праву Союза установления количественных ограничений на участие спортсменов в национальных спортивных мероприятиях в зависимости от гражданства.

---

<sup>1</sup> Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 11.05.2017 г. № 47 «О выполнении государствами – членами Евразийского экономического союза обязательств в рамках функционирования внутреннего рынка Евразийского экономического союза» // Евразийский экономический союз. Правовой портал. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413853/clcd\\_12052017\\_47](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413853/clcd_12052017_47)

## Какова позиция Суда ЕАЭС?

7 декабря 2018 г. Большая коллегия Суда ЕАЭС предоставила консультативное заключение по вопросу о спортсменах-легионерах из стран Союза<sup>1</sup>. Согласно заключению, пункт 2 статьи 97 Договора о ЕАЭС был назван нормой прямого действия и, соответственно, подлежащим непосредственному исполнению. Также Суд ЕАЭС пришёл к однозначному выводу, что не допускается установление в законодательстве государств-членов и локальных актах организаций физической культуры и спорта, а также применение действующих количественных ограничений к профессиональным спортсменам из числа граждан государств-членов Союза в отношении осуществляемой ими профессиональной трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания.

Аргументация Суда ЕАЭС заключалась в следующем толковании положений Договора от 29.05.2014 г. Нормы пункта 1 статьи 97 Договора о ЕАЭС предусматривают право работодателей и заказчиков работ привлекать трудящихся из государств-членов без учёта ограничений по защите национальных рынков труда и без требований о получении разрешения на трудовую деятельность в государстве трудоустройства. Суд ЕАЭС истолковал взаимозависимые положения пунктов 1 и 2 статьи 97 Договора таким образом, что они адресованы государствам-членам Союза, работодателям, заказчикам работ, а так же трудящимся государств-членов и наделяют названных субъектов правами. Суд ЕАЭС назвал указанные положения достаточно чёткими и ясными, а также не требующими имплементации в национальное законодательство, что позволяет констатировать у них наличие свойства прямого действия и непосредственного применения. Большая коллегия Суда ЕАЭС дала разъяснение, что упоминаемые в пункте 2 статьи 97 Договора о Союзе ограничения, устанавливаемые в целях защиты национального рынка, являются лимитами и квотами, и что в отношении трудовых мигрантов из стран ЕАЭС они не применяются.

Большая коллегия Суда ЕАЭС пришла к выводу, что профессиональная деятельность спортсменов регулируется нормами трудового и гражданского права, а также актами международных и национальных организаций физической культуры и спорта. В разных странах-членах ЕАЭС профессиональная деятельность спортсменов может осуществляться как на основании трудового договора (Армения, Кыргызстан, Россия), так и на основании гражданско-правового договора (Беларусь и Казахстан). Однако в любом случае вне зависимости от вида договора, на основании которого профессиональный спортсмен осуществляет свою деятельность, его трудовая функция сводится к подготовке и участию в спортивных соревнованиях по определённому виду спорта. В этой связи, по мнению Большой коллегии Суда ЕАЭС, профессиональная деятельность спортсмена в части его трудовой

---

<sup>1</sup> Консультативное заключение Большой коллегии Суда от 07.12.2018 г. по заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе // Евразийский экономический союз. Официальный сайт. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420336/ac\\_21122018](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420336/ac_21122018)

функции на основании права Союза может считаться трудовой и на неё распространяются положения статей 96 и 97 Договора от 29.05.2014 г. Сами же спортсмены из стран ЕАЭС должны отвечать требованиям, предъявляемым трудящимся государств-членов Союза:

- 1) обладание гражданством одного из государств-членов;
- 2) законное нахождение на территории государства трудоустройства;
- 3) осуществление на законном основании на территории государства-члена трудоустройства деятельности по выполнению работ или оказанию услуг при наличии заключённого трудового или гражданско-правового договора;
- 4) отсутствие гражданства государства трудоустройства;
- 5) получение вознаграждение за осуществление своей деятельности.

Суд ЕАЭС подробно остановился на ограничениях, которые в принципе не могут устанавливаться или применяться на общем рынке труда Союза, а также на тех, которые не допустимы в отношении профессиональных спортсменов. Запрещены ограничения в отношении осуществляемой трудовой деятельности, которые касаются условий реализации трудовой функции: например, в отношении условий труда, заработной платы, возможности выступать на соревнованиях. Большая коллегия Суда ЕАЭС отметила, что имеющиеся ограничения касаются не найма игроков, а возможности клуба выставлять их на игры в официальных матчах. В связи с тем, что участие в таких матчах является основной целью деятельности профессионального игрока, правило, ограничивающее такое участие, также в свою очередь сужает возможности спортсмена на получение работы. Аргументация Большой коллегии Суда ЕАЭС в этой части заключалась в том, что наличие лимитов и квот на легионеров влечёт последствия для доступа иностранных спортсменов к рынку труда, поскольку делает заключение трудовых договоров с такими спортсменами из других государств-членов Союза менее привлекательным для спортивных клубов.

Суд ЕАЭС отметил, что пункт 2 статьи 97 Договора от 29.05.2014 г. распространяется на профессиональную деятельность спортсменов в части реализации ими своей трудовой функции. Иными словами, речь идёт о недопустимости ограничений юридической возможности спортсменов принимать участие в соревнованиях. Это означает, что фактическая возможность, допустим, футболиста-легионера из страны ЕАЭС выйти на поле в основном составе или на замену зависит от его состояния здоровья, физической подготовки и стратегических соображений тренера футбольного клуба, например, плана на игру.

К тому же Суд ЕАЭС, по сути, отверг правомерность распространения лимитов на спортсменов-легионеров из стран Союза в целях обеспечения национальной безопасности и общественного порядка. В формулировках Большой коллегии Суда Союза содержится сомнение в возможности отнести спортивную сферу к отраслям экономики, имеющим стратегическое значение.

Среди подходов, исповедуемых государствами-членами, выделяется позиция Российской Федерации, которая не считает дополнительные требования, предусмотренные в законах и подзаконных актах Министерства спорта, ограничениями, устанавливаемыми и применяемыми в целях защиты национального рынка труда согласно пункту 2 статьи 97 Договора о ЕАЭС. Россия полагает, что лимиты на легионеров служат цели реализации государственной политики в сфере профессионального спорта и направлены на создание условий для подготовки спортсменов.

### **Каковы возможные последствия заключения Суда ЕАЭС?**

В ближайшем будущем мы можем стать свидетелями обращения одной из стран-членов ЕАЭС в Суд Союза с заявлением о соблюдении Российской Федерацией Договора от 29.05.2014 года. У нас в стране действует лимит на легионеров, которые могут принимать участие в футбольном матче в составе одной команды. Причём внутренними правилами в Российской футбольной премьер-лиге не делается никаких различий между иностранными гражданами в целом и иностранными гражданами из стран ЕАЭС. В связи с наличием рассматриваемого консультативного заключения лимиты на легионеров-футболистов в нашей стране не отменяют в скором времени, однако первый шаг на уровне Союза уже сделан. Процесс, скорее всего, не будет быстрым. Правда, теперь известна чёткая правовая позиция Суда ЕАЭС по общему рынку труда. В консультативном заключении содержится толкование, имеющее отношение не только к спортсменам-легионерам, но и вообще трудовым мигрантам из стран ЕАЭС. Преодолеть правовую позицию Суда Союза можно только в случае, если государства-члены реализуют право на совместное толкование ими Договора о ЕАЭС, который, кстати, их таким правом наделяет. Однако сейчас это не представляется возможным, т. к. Россия одинока в своём особом мнении и консенсуса достичь с другими государствами-членами ей не удастся. Поэтому для развития общего рынка труда предоставленное в консультативном заключении 7 декабря 2018 г. разъяснение будет определять вектор интеграции в данной сфере. В частности, Суд ЕАЭС ясно дал понять, что он будет считать нарушением пункта 2 статьи 97 Договора о Союзе:

- 1) ограничения в отношении условий труда;
- 2) ограничения в отношении заработной платы;
- 3) резервирование определённых видов деятельности за гражданами соответствующего государства;
- 4) установление квот, пропорциональных соотношений граждан и не граждан;
- 5) предъявление к не гражданам дополнительных требований для доступа к определённому виду трудовой деятельности;
- 6) препятствия по доступу к работе, обусловленные обязательным проживанием в определенной местности.

Важно, что Большая коллегия Суда ЕАЭС высказалась по возможности введения государствами-членами ограничений в целях защиты национальной безопасности и общественного порядка, в т. ч. в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение. Суд Союза признал исключительной дискрецией (компетенцией) государств-членов определение мер национальной безопасности и общественного порядка, а также отраслей экономики, имеющих стратегическое значение. Вместе с тем Суд уточнил, что государственные меры должны быть пропорциональными и соответствовать достижению поставленных задач по обеспечению национальной безопасности, в т. ч. в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение, и общественного порядка, а также предусматривать лишь то, что необходимо для их достижения. Таким образом, Суд ЕАЭС в качестве инструмента и критерия поведения государств-членов при регулировании общего рынка труда Союза предлагает руководствоваться принципом пропорциональности, который был позаимствован у Суда ЕС, использовавшего его в делах бельгийского футболиста Жана-Марка Босмана<sup>1</sup>.

Изложенное имеет отношение в целом к состоянию и развитию общего рынка труда ЕАЭС, причём, как отметил Суд Союза, речь идёт не только о юридически установленных, но и фактически существующих ограничениях в государствах-членах в отношении иностранцев из стран ЕАЭС.

Позиция, высказанная Судом ЕАЭС в консультативном заключении 7 декабря 2018 г., предоставляет набор правовых аргументов для последующей отмены квот на легионеров из стран Союза в российском футболе. Однако для этого необходимо, например, решение Суда ЕАЭС, в котором будет признано, что Российская Федерация не соблюдает положения Договора от 29.05.2014 г. в части общего рынка труда. К сожалению, на нынешнем этапе российские футбольные клубы как хозяйствующие субъекты вправе обращаться в Суд ЕАЭС только с целью оспорить решения или действия (бездействия) Евразийской экономической комиссии. Сама же Комиссия может выступать только как ответчик в судопроизводстве Суда ЕАЭС, за исключением процедуры предоставления консультативного заключения. Такое на данный момент возможно только в случае обращения в Суд Союза со стороны какого-то из зарубежных государств-членов ЕАЭС, трудовые права граждан-спортсменов которых могут быть нарушены установленными лимитами.

Государствам-членам ЕАЭС, самому Союзу в целом при развитии своих внешних связей с третьими странами и международными организациями необходимо учитывать следующий компонент, отражённый в Консультативном заключении от 07.12.2018 г. Суд ЕАЭС позаимствовал подходы Суда ЕС, напрямую сославшись на прецеденты по делам российского футболиста Игоря Симутенкова<sup>2</sup>. В частности, Суд ЕС в 2001 г. выносил решение со

---

<sup>1</sup> См.: Bosman, Lehtonen and Castors Braine (Case C-176/96) и Olympique Lyonnais (Case C-325/08).

<sup>2</sup> См.: Igor Simutenkov v Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol (Case C-265/03) и Union royale belge des sociétés de football association and Others v Bosman and Others (Case C-415/93).

ссылкой на Соглашение от 24.06.1994 г. о партнёрстве и сотрудничестве между Россией и ЕС<sup>1</sup>. В части 1 статьи 23 Соглашения сказано: «При соблюдении законов, условий и процедур, действующих в каждом государстве-члене, Европейское Сообщество и его государства-члены обеспечивают, чтобы режим, предоставляемый российским гражданам, принятым на работу на законных основаниях на территории какого-либо государства-члена, не содержал никакой дискриминации по признаку гражданства в том, что касается условий труда, вознаграждения или увольнения, по сравнению с его собственными гражданами».

Формулировки, подобные приведённому в Соглашении России и ЕС 1994 года, в договорах ЕАЭС с третьими странами также будут обязывать наш Союз распространять положения общего рынка труда и на граждан этих стран. Поэтому всем государствам-членам ЕАЭС необходимо быть внимательными, а Евразийской экономической комиссии чётче выяснять позицию участников Союза на данный счёт.

И последний аспект, на который хотелось бы обратить внимание, касается позиции Большой коллегии Суда ЕАЭС в отношении союзнической дисциплины в интеграционном образовании. Суд ЕАЭС сделал акцент на том, что решения Евразийской комиссии имеют нормативно-правовой характер и в силу этого обязательны для исполнения государствами-членами. В случае несогласия последних с решениями Комиссии государства-члены вправе обжаловать данные акты в Суде Союза в порядке, предусмотренном положениями его Статута. Суд ЕАЭС, по сути, назвал ненормальным такое состояние дел, при котором имеет место неисполнение решений Комиссии, вступивших в законную силу и не оспоренных в установленном порядке, поскольку это не согласуется с Договором от 29.05.2014 г. Большая коллегия Суда Союза напомнила, что в Договоре о ЕАЭС на государства-члены возложено обязательство по созданию благоприятных условий для выполнения Союзом его функций. На государствах-членах лежит также обязанность воздерживаться от мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза, к числу которых в статье 4 Договора от 29.05.2014 г. относится стремление к формированию единого рынка трудовых ресурсов в рамках Союза.

---

<sup>1</sup> Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, заключено на о. Корфу 24.06.1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. N 16. Ст. 1802.