

Центр социально-трудовых прав

И. Герасимова

**СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ
В ПРОФСОЮЗЫ**

**ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Под ред. А. Гвоздицких



Москва 2010

УДК 341.231.14

ББК 67.91

Г37

Публикация брошюры стала возможной благодаря бескорыстной помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). АНО «Центр социально-трудовых прав» несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию АМР США или Правительства США.

Герасимова И.

Г37 Свобода объединения в профсоюзы. Практика Европейского суда по правам человека / Под ред. А. Гвоздицких. М.: ЦСТП, 2010. 112 с.

ISBN 978-5-9901329-6-2

В брошюре представлен анализ актуальной практики Европейского суда по правам человека по статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующей свободу объединений. Особенностью данного издания является фокус на праве создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Издание носит практический характер, для удобства пользования снабжено компакт-диском, на котором размещены неофициальные переводы на русский язык специально подобранных постановлений и решений Суда.

Книга представит интерес для практикующих юристов, ученых в области трудового права, профсоюзных работников и всех тех, кто интересуется актуальными вопросами защиты профсоюзных прав.

УДК 341.231.14

ББК 67.91

© АНО «Центр социально-трудовых прав»,
2010

© И. Герасимова, 2010

© Дизайн обложки И. Пируян, 2010

ISBN 978-5-9901329-6-2

Содержание

Предисловие	4
Вступительное слово.....	6
От редактора.....	8
Введение.....	9
I. Социально-экономические права и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод	16
II. Понятийный аппарат статьи 11 Конвенции.....	19
Автономные понятия	19
Аспекты свободы объединения.....	29
III. Право на свободу объединения: индивидуальные права, правомочия	31
Позитивный аспект свободы объединения	31
Негативный аспект свободы объединения	37
IV. Право на свободу объединения: права профсоюзов.....	51
V. Ограничения прав и обязательства государств	67
Негативные обязательства государств	67
Общие основания и порядок ограничения прав по статье 11	67
Ограничения прав в отношении отдельных категорий лиц	75
Позитивные обязательства государств.....	80
VI. Обращение в Суд.....	86
Глоссарий.....	99
Перечень дел	102
Перечень переводов решений и постановлений Европейского суда по правам человека, размещенных на диске	105
Список литературы.....	108
Интернет-ресурсы.....	109

Предисловие

Более десяти лет назад, в 1998 г., Российская Федерация (РФ) ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (Европейскую Конвенцию), и с 5 мая 1998 г. на территорию РФ распространилась юрисдикция Европейского суда по правам человека.

Европейская Конвенция является уникальным международным договором: одновременно с провозглашением каталога защищаемых прав Европейская Конвенция предусмотрела механизм их международной защиты, обеспеченный системой обязательного исполнения постановлений Европейского суда. Рассмотрение Европейским судом индивидуальных и межгосударственных жалоб обеспечивает не только защиту индивидуальных прав в конкретном случае: постановления Европейского суда дают толкование каждого рассматриваемого аспекта защищаемых прав, то есть определяют общеевропейское понимание гарантированных Европейской Конвенцией прав.

Российская Федерация является лидером по количеству обращений в Европейский суд, жалобы против РФ составляют около четверти всех жалоб, поскольку граждане РФ воспринимают Европейский суд как последнюю надежду отстоять свои права. Поэтому интерес к практике Европейского суда очень высок в среде как профессиональных юристов, так и простых граждан.

Данное издание посвящено очень специфической теме — защите трудовых прав. Следует отметить, что текстуально Европейская Конвенция трудовые права не гарантирует, тем не менее ряд прав, связанных непосредственно с трудовыми отношениями, такими, например, как право на объединение в профсоюзы, она обеспечивает. Это первое российское издание, посвященное данной теме.

Для российского читателя будет интересно узнать, какие именно трудовые права защищает Европейская Конвенция и какие ограничения этих прав являются допустимыми, а какие считаются

нарушением. Любое право, гарантированное Европейской Конвенцией, в свете постановлений Европейского суда представляет собой самостоятельную концепцию, что вполне справедливо и в отношении трудовых прав, точнее в отношении прав на объединение в профсоюзы для защиты своих интересов. В публикации подробно изложены подходы Европейского суда к этим вопросам.

Следует отметить, что Европейский суд вынес уже более 500 постановлений по жалобам, поданным против властей России. К настоящему времени Европейский суд вынес только одно — хотя и очень важное — постановление в отношении России, касающееся права на объединение в профсоюзы (по делу *Даниленков и другие против России*)¹. Это может быть связано с тем, что юристы, которые работают в сфере защиты трудовых прав, мало знают о возможностях защиты этих прав в Европейском суде. Поэтому данная публикация поможет тем, кто полагает, что их права на объединение в профсоюзы для защиты своих трудовых прав нарушены, обратиться в Европейский суд и создать новую российскую практику по таким делам.

Эта публикация также может быть полезна широкому кругу читателей: юристам, специализирующимся на защите трудовых прав, преподавателям трудового права, членам профсоюзов, работодателям, студентам юридических вузов и всем, кто интересуется защитой трудовых прав.

*М.Р. Воскобитова, к.ю.н.,
Директор программы профессионального развития юристов
Американской ассоциации юристов*

¹ Danilenkov and others v. Russia, no. 67336/01, 30 July 2009.

Вступительное слово

Права человека определяют полноценность жизни в стране и служат неотъемлемой частью ее культуры, высшим проявлением нравственно-правовых идеалов. Действующая Конституция определяет Российскую Федерацию как правовое государство. Права и свободы человека и гражданина, их признание, защита и гарантии утверждаются как основной и определяющий критерий правового характера законодательства и практики его применения. Одним из гарантируемых российской Конституцией, Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и защищаемых правосудием прав человека является право на свободу объединений, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов.

Однако само по себе конституционное провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью может остаться лишь красивыми словами, если не подкрепляется адекватным государственным правозащитным механизмом, в котором главную роль играет правосудие.

Закрепив право граждан на объединение и практически неограниченный доступ к правосудию за защитой своих прав, государство не обеспечило в полной мере эффективную судебную защиту, о чем свидетельствует возрастающее количество жалоб российских граждан в Европейский суд по правам человека. Около 30 % от всех поступивших в Европейский суд жалоб занимают обращения российских граждан, среди которых и обращения в защиту прав профессиональных союзов и их членов. Такого рода дел Европейский суд рассмотрел немного, но и те дела, что были рассмотрены, не всегда доступны и понятны гражданам, профсоюзным организациям, профессиональным союзам, их объединениям.

Восполнить этот пробел и призвана настоящая брошюра, в которой подробно и компетентно анализируется практика деятельности Европейского суда по защите предусмотренного статьей 11

Конвенции права на свободу объединений применительно к профсоюзам.

Структура и содержание брошюры отражают авторский замысел, направленный на органичное соединение анализа теоретических вопросов, законодательства и судебной практики. В начале работы раскрывается содержание статьи 11 Конвенции в свете ее применения к профессиональным союзам в сопровождении примеров из судебной практики Европейского суда. Далее автор анализирует допускаемые законные ограничения свободы профсоюзов, а также обязательства государств по защите этой свободы. Следующая часть работы посвящена особенностям процедуры обращения граждан в Европейский суд за защитой прав профессиональных союзов; анализируются критерии допустимости и приемлемости жалоб.

Для удобства пользования брошюрой автор выделил по всему тексту небольшие по объему параграфы и в заключительной части брошюры в алфавитном порядке поместил предметный указатель (гlossарий) со ссылками на параграфы, что позволит читателям быстро отыскать нужный материал. В этой части работы также содержится перечень дел Европейского суда в защиту прав профсоюзов. Завершает брошюру список литературы, к которой может обратиться читатель для более глубокого изучения проблем защиты Европейским судом прав профессиональных союзов.

Представляется, что данная книга будет полезна не только юристам, но и членам профессиональных союзов, первичных профсоюзных организаций, ассоциациям профессиональных союзов, отстаивающим свои права.

*Доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного права
Московской государственной
юридической академии им. О.Е. Кутафина
С.В. Нарутто*

От редактора

Предлагаемое читателю издание представляет собой первый в России анализ практики Европейского суда по правам человека по статье 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в части свободы объединения в профсоюзы.

Данная книга задумывалась как практическое пособие для тех, кто готовит жалобу в Суд в связи с нарушением профсоюзных прав и свобод. Поэтому мы пытались не перегружать ее общей информацией о деятельности Суда, которую читатель может найти в других изданиях.

Практические соображения обусловили и то, что книга снабжена компакт-диском, на котором собраны неофициальные переводы на русский язык ряда решений и постановлений Суда по статье 11 Конвенции по профсоюзной тематике. Подчеркиваем, что эти переводы являются именно неофициальными, так как русский язык не является языком Европейской Конвенции, а сам Суд не переводит свои решения на языки государств — членов Совета Европы. Это обстоятельство означает, что, конечно, всегда желательно при возможности обращаться к первоисточникам, текстам решений, которые Суд публикует на своем сайте WWW.ECHR.COE.INT в Базе HUDOC.

Для самого анализа и перевода отбирались важные и интересные решения Суда, те, по которым можно отследить развитие его практики по статье 11. Это решения, которые, по доступной нам информации, не переводились еще на русский язык, либо эти переводы не являются широко доступными. В связи с этим представлены как решения о признании жалоб неприемлемыми, так и постановления, в которых Суд нашел нарушения прав, гарантированных статьей 11 Конвенции.

В тексте брошюры решения Суда, которые размещены на диске, выделены полужирным шрифтом, подчеркнуты и отмечены знаком ☉.

Надеемся, данная работа будет полезной как для практикующих юристов и адвокатов, так и для представителей профсоюзов и всех тех, кто интересуется защитой прав и свобод в Европейском суде по правам человека.

*Анна Гвоздицких,
руководитель юридической программы Центра социально-трудовых прав*

ВВЕДЕНИЕ

1. 28 февраля 1996 года Российская Федерация подписала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, а также Протоколы № 1, 4, 7, 9, 10 и 11 к ней. Через два года, 30 марта 1998 года, был принят Федеральный закон № 54—ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». 5 мая 1998 года ратификационные грамоты были переданы на хранение Генеральному секретарю Совета Европы. С этого момента согласно Конвенции и Протоколам к ней они вступили в силу для России.

Статья 1 ФЗ «О ратификации Конвенции...» закрепила обязательство Российской Федерации в отношении деятельности Европейского суда по правам человека (далее — Суд): признавать *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Суда обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов.

Таким образом, право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, гарантируемое частью 3 статьи 46 Конституции Российской Федерации, стало возможным реализовать в случае предполагаемого нарушения прав и свобод, предусмотренных Конвенцией и Протоколами к ней, через обращение в Европейский суд по правам человека.

Соответственно для обращения в Суд в первую очередь следует определить, гарантируется ли и в каком объеме нарушенное Российской Федерацией право Конвенцией или Протоколами к ней.

2. В настоящей работе будут рассматриваться практика Суда по статье 11 (свобода собраний и объединений) Конвенции в аспекте свободы объединения в профсоюзы, а также некоторые вопросы, связанные с обращением в Суд с соответствующей категорией дел.

Структура работы отчасти воспроизводит структуру статьи 11 Конвенции.

Статья 11 сформулирована следующим образом:

Статья 11. Свобода собраний и объединений

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

В первых четырех разделах данной работы описывается, какие права явно предусмотрены в статье 11 Конвенции и какие права, согласно практике Суда, она подразумевает. В этой части работы рассматриваются индивидуальный и коллективный аспекты свободы объединения в профсоюзы и отдельные права.

В пятом разделе затронуты вопросы обязательств государств, связанные с правами по этой статье, и допустимости ограничений этих прав. Закрепляемые Конвенцией ограничения прав в сфере свободы объединения в профсоюзы рассматриваются в порядке, соответствующем формулировке пункта 2 статьи 11. В первую очередь приводятся общие ограничения, которые применимы по отношению к соответствующим правам любого лица. Далее описываются специальные ограничения, касающиеся прав отдельных категорий граждан — лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или административных органов. Также отмечено направление судебной практики, связанное с признанием позитивных обязательств за государствами.

В шестом разделе освещаются некоторые аспекты правил обращения с индивидуальными жалобами в Суд на примерах дел о свободе объединения в профсоюзы.

3. На сегодняшний день разрешать дела о свободе профсоюзов Суду приходится в ситуации, когда уже накоплен опыт международно-правового регулирования профсоюзной деятельности и разрешения соответствующих споров с помощью различных международных механизмов. Суд не отстает от международной практики и при вынесении решений опирается на международные документы Организации Объединенных наций, Совета Европы, Европейского союза, Международной организации труда. К ним относятся:

- **Всеобщая декларация прав человека** (принята Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года).
- **Конвенция Международной организации труда № 87 «О свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы»¹** (принята 9 июля 1948 года на 31-й сессии Генеральной

¹ В ранних переводах эта конвенция называлась «Конвенция о свободе ассоциаций и защите права на организацию». Настоящий перевод приводится по базе ILOLEX // http://www.ilo.ru/standards_ru.htm.

конференции МОТ в Сан-Франциско, вступила в силу для СССР 10 августа 1957 года).

- **Конвенция Международной организации труда № 98 «О применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров»¹** (принята 1 июля 1949 года на 32-й сессии Генеральной конференции МОТ в Женеве, вступила в силу для СССР 10 августа 1957 года).
- **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах** (принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной ассамблеи ООН, вступил в силу 3 января 1976 года).
- **Международный пакт о гражданских и политических правах** (принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной ассамблеи ООН, вступил в силу 23 марта 1976 года, Факультативный протокол к нему вступил в силу для СССР 1 января 1992 года).
- **Хартия Европейского сообщества «Об основных социальных правах трудящихся»** (принята главами государств или правительств государств-членов Европейского сообщества в Страсбурге 9 декабря 1989 года). Действие Хартии распространяется на участников Европейского союза (ранее Европейского сообщества), в который Россия не входит.
- **Европейская социальная хартия²** была открыта для подписания в Турине 18 октября 1961 года и вступила в силу в 1965 году. К ней были приняты три дополнительных протокола: от 1988 года, который ввел статьи о защите новых прав, дополняющий протокол 1991 года, посвященный улучшению процедуры контроля, и дополнительный Протокол 1995 года, предусматривающий систему коллективных жалоб. Российская Федерация не ратифицировала ни Хартию 1961 го-

¹ В ранних переводах эта конвенция называлась «Конвенция о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров». Настоящий перевод приводится по базе ILOLEX // http://www.ilo.ru/standards_ru.htm.

² European Social Charter of 1961 CETS No. 35

да, ни дополнительный Протокол к ней 1995 года (вступивший в силу 1 июля 1998 года). После вступления в силу пересмотренной Хартии первая редакция сохраняет юридическую силу в отношении государств, не присоединившихся к новой. Также сохраняют силу обязательства, предусмотренные прежней Хартией, а там, где это необходимо, дополнительным Протоколом к ней от 5 мая 1988 года, которые не приняты государством-участником в новой редакции.

- **Европейская социальная хартия (пересмотренная)** (принята государствами-участниками Совета Европы 3 мая 1996 года в Страсбурге). Россия подписала Европейскую социальную хартию (пересмотренную) 14 сентября 2000 года, а Федеральным законом от 3 июня 2009 года № 101–ФЗ ратифицировала. В соответствии с указанным законом Россия приняла на себя обязательства в отношении положений, предусмотренных частью I, статьей 1, пунктами 1, 3–7 статьи 2, статьей 3, пунктами 2–5 статьи 4, статьями 5–11, пунктом 1 статьи 12, статьей 14, пунктами 1 и 2 статьи 15, статьями 16 и 17, пунктом 4 статьи 18, пунктами 5 и 9 статьи 19, статьями 20–22, 24, 27–29 части II Хартии. Статья D «Коллективные жалобы» части IV Европейской социальной хартии (пересмотренной) предоставила властям Российской Федерации возможность при сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении пересмотренной Хартии объявить путем уведомления на имя Генерального секретаря Совета Европы о том, что Российская Федерация принимает порядок контроля над соблюдением своих обязательств в соответствии с процедурой, предусмотренной в дополнительном Протоколе 1995 года к Хартии, т.е. принимает систему подачи коллективных жалоб на неудовлетворительное выполнение Хартии. Однако этого сделано не было.
- **Хартия основных прав Европейского союза** (провозглашена Европейским парламентом, Советом и Комиссией 7 декабря 2000 года в Ницце). Действие Хартии распространяется

на участников Европейского союза, в который Россия не входит.

- **Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы.**
- **Резолюции и рекомендации Комитета министров Совета Европы.**
- **Решения Европейского комитета по социальным правам Европейской социальной хартии (ранее Комитета независимых экспертов).** Статья С части 4 Европейской социальной хартии (пересмотренной) предусматривает, что осуществление правовых обязательств, содержащихся в Хартии, подлежит такому же контролю, что и Европейская социальная хартия. Механизм контроля Европейской социальной хартии базируется на деятельности Европейского комитета по социальным правам, который рассматривает ежегодные доклады стран-участниц Хартии об исполнении обязательств в соответствии с Протоколом, дополняющим Европейскую социальную хартию, принятым в Турине 21 октября 1991 года (не вступил в силу)¹, и коллективные жалобы заявителей. Россия не признала обязательную силу этого Протокола.
- **Решения Правительственного комитета Европейской социальной хартии.** В Правительственный комитет входят представители от каждой из сторон-участниц Европейской социальной хартии 1961 года и пересмотренной Хартии 1996 года. Соответственно, на заседания Комитета направляется и представитель от Российской Федерации с соблюдением Правил процедуры Комитета².
- **Практика Комитета по свободе объединения Административного Совета Международной организации труда.**
- **Практика Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций Международной организации труда.**

¹ Protocol amending the European Social Charter CETS. No: 142

² Governmental Committee of the European Social Charter Rules of procedure adopted by the Committee at its 117th meeting (16 May 2008), Strasbourg, 30 June 2008 T-SG (2008) 5 rev.

Применение международно-правовых актов становится одним из наиболее распространенных способов толкования Конвенции. Особенность этого способа заключается в косвенном распространении действия международно-правовых норм на участников Конвенции, которые, в свою очередь, могут не являться сторонами соответствующего международного договора. Активная позиция Суда в этой части четко проявилась в деле *Demir and Baykara v. Turkey (GC)*^①. При пересмотре дела Большой палатой Суд подтвердил аргументацию по делу, сформированную в постановлении секции¹, обосновав применение Европейской социальной хартии, ее статьи 5 (право на объединение) и статьи 6 (право на коллективные переговоры), которые не были признаны Турцией обязательными.

Суд аргументировал свою позицию следующим образом: «При определении значения терминов и понятий в тексте Конвенции Суд имеет право и обязан учитывать и другие элементы международного права, чем Конвенция, их интерпретацию компетентными органами и практику европейских государств, отражающую их общие взгляды. Консенсус, вытекающий из специализированных международных актов и практики государств-участников Конвенции, может составлять приемлемое основание для Суда при толковании положений Конвенции в ходе рассмотрения конкретных дел»².

Основанием для вынесения решений Суда также являются Подготовительные материалы (“*travaux préparatoires*”) к статье 11 Конвенции, предшествующая практика Комиссии и Суда, в которых сформулированы основные позиции и принципы толкования этой статьи.

¹ *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97, § 35, 21 November 2006.

² *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, § 65–86, 12 November 2008.

І. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА И ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

4. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Конвенция)¹ первоначально рассматривалась как международный договор, гарантирующий защиту гражданских и политических прав. Об этом свидетельствует сам перечень прав, включенных в текст Конвенции (статьи 2–14). Между тем более внимательный взгляд на текст самой Конвенции, текст последовавших протоколов к ней и практику Европейской комиссии по правам человека (Комиссии) и Европейского суда по правам человека (Суда) позволяет расширить ее сферу защиты некоторых **экономических и социальных прав**.

5. Практика применения Конвенции в этой области развивалась менее активно, что объясняется, с одной стороны, «чувствительной природой экономических и социальных отношений», разнообразием их регулирования в национальных правовых системах (что отмечено самим Судом), а с другой стороны — наличием иных инструментов международно-правовой защиты этой категории прав. Но, по мнению самого Суда, Конвенция «должна читаться в свете современных условий <...> и в своей сфере деятельности должна быть направлена на реальную и конкретную защиту личности», поэтому Суду не нужно «отказываться от какого-либо рассмот-

¹ Конвенция Совета Европы «О защите прав человека и основных свобод» заключена в Риме 4 ноября 1950 года, вступила в силу для России 5 мая 1998 года.

рения только по причине того, что, принимая решение, он рискует вторгнуться в сферу экономических и социальных прав»¹. Так, благодаря принципу «живого инструмента» (*living instrument*), или динамического (эволюционистского) толкования, были расширены сфера конвенционной защиты прав человека и компетенция Суда соответственно. Включение этих прав в сферу Конвенции не обособляет их в особую категорию, а подразумевает распространение на них и других общих конвенционных принципов.

6. **Право создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов** выделено в статье 11 Конвенции, посвященной свободе собраний и свободе объединений. Эта формулировка послужила основанием для интерпретации права на свободу объединения в профессиональные союзы. Однако практика по статье 11 Конвенции не ограничилась аспектом, связанным с личными и политическими правами. В ее рамках начинает формироваться раздел, связанный с **социально-экономическими правами** и правами профсоюзов.

7. К группе социально-экономических прав относят трудовые права и **тесно связанные с трудовыми (производные) права**². Конвенция и судебная практика не предусматривают право на свободный труд, право на охрану труда, право на отпуск или какие-либо другие трудовые права. Но права, тесно связанные с трудовыми, а именно право **создавать профессиональные союзы и право вступать в них для защиты своих интересов**, получили признание в статье 11 Конвенции.

8. На сегодняшний день Конвенция в соответствии с практикой Суда гарантирует ряд **прав** в области свободы объединения в профсоюзы.

¹ *Airey v. Ireland*, judgment of 9 October 1979, Series A, no. 32, § 26.

² Трудовое право России: Практикум / Под ред. И.К. Дмитриевой, А.М. Куренного. М.: Юристъ, 2004. С. 103.

9. К **отдельным правам**, или правомочиям, в области свободы объединения в профсоюзы согласно прецедентной практике Суда можно отнести:

- право создавать профессиональный союз;
- право вступать в профессиональный союз;
- право сохранять членство в профсоюзе;
- право на свободу мирных собраний (участие в протестных акциях);
- право не вступать в профессиональный союз;
- право выходить из профессионального союза.

10. Под защитой Конвенции находятся также **права и свободы профсоюзов**:

- право «быть выслушанным»;
- право осуществлять управление своими делами;
- право создавать объединения профсоюзов;
- право вступать в объединения профсоюзов;
- право принимать в членство;
- право исключать из членства;
- право на свободу мирных собраний (участие в протестных акциях);
- право не подвергаться антипрофсоюзной дискриминации;
- свобода профсоюзов защищать интересы своих членов.

II. ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ СТАТЬИ 11 КОНВЕНЦИИ

- Автономные понятия
- Аспекты свободы объединения

Автономные понятия

- Понятие «каждый»
- Понятие «свобода»
- Понятие и признаки объединения

11. Особенностью текста Конвенции является то, что практически каждое слово в ней является термином, или **автономным понятием**, содержание которого очень подробно разработано в практике Суда. **Автономное понятие** (*autonomous concept*) — понятие, не связанное с правовыми нормами ни одной из стран-участниц Конвенции. Автономное толкование Конвенции является одним из общих принципов, благодаря которому формируется общее для всех государств и правовых систем понимание ее норм. Поэтому прочтение статьи 11 не должно быть формальным и поверхностным, оно требует последовательного и детального анализа используемых понятий с учетом практики Суда. Такой подход позволит обосновать и укрепить позицию при направлении жалобы в Суд.

12. Статья 11 начинается со слов: «Каждый имеет право». Слово «каждый» в Конвенции приобретает значение термина, который активно используется по всему тексту Конвенции. В отдельных статьях закреплено, что обладателем гарантируемых прав является каждый или что никто не

может быть подвергнут действиям, запрещаемым Конвенцией.

Этот термин применяется и в контексте обязательств государств. Так, **согласно статье 1** Конвенции государства-участники обеспечивают **каждому**, находящемуся под их **юрисдикцией**, права и свободы, определенные в ней.

Под «**каждым**» в практике Суда понимается любое лицо независимо от гражданства, места жительства, регистрации, уплаты налогов, дееспособности и иных обстоятельств¹.

«**Юрисдикция**» государства-участника по смыслу Конвенции представляет собой сочетание личной и территориальной юрисдикции. В рамках личной юрисдикции государство обязано обеспечивать права и основные свободы всем своим гражданам, находящимся как на его территории, так и за ее пределами. Территориальная юрисдикция распространяет действие Конвенции на любых лиц, находящихся на территории соответствующего государства или территориях, подконтрольных ему (статья 56 Конвенции использует формулировку «территории, за внешние сношения которых государство несет ответственность»). Для того чтобы жалоба была принята к рассмотрению Судом, необходимо, чтобы обеспечение прав и свобод человека составляло юрисдикцию государств (правило *ratione loci*).

Сочетание двух этих элементов отвечает цели **всеобщего** осуществления прав человека, из которой исходили прави-

¹ Не стоит упускать из виду, что понятие «каждый» можно также рассматривать в свете статей 14 и 16 Конвенции. **Статья 14** Конвенции устанавливает **запрет дискриминации** по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения либо по любым иным признакам. **Статья 16** предусматривает ограничения на политическую деятельность **иностранцев**. Она применима и по отношению к статье 11.

тельства, как следует из Преамбулы, при подписании Конвенции.

Конвенция, в первую очередь, — механизм защиты прав личности, поэтому гарантируемые права необходимо рассматривать в тесной связи с **правом на обжалование** (правом на подачу жалобы в Суд). Согласно статье 34 право на обращение с индивидуальными жалобами принадлежит физическим лицам, любой неправительственной организации или любой группе частных лиц при выполнении соответствующих требований Конвенции. Заявителями — неправительственными организациями могут быть и профсоюзы (см. 88).

13. Основу единства членов Совета Европы составляют принципы свободы личности и политической свободы. Как следует из Преамбулы Конвенции, государства подтвердили свою приверженность правам человека и **основным свободам**. Наряду с такими фундаментальными правами, как право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность и другими Конвенция гарантирует основные свободы. Статья 11 говорит о свободе собраний и свободе объединений. По смыслу Конвенции, индивидуальное право, предусмотренное этой статьей, формулируется как право на свободу объединения. Для сравнения: Конституция РФ в статье 30 закрепляет право на объединение¹.

Как подчеркивалось Судом, «свобода» подразумевает определенную степень свободы выбора при осуществлении права. Именно свобода выбора влечет за собой автономию личности, которая лежит в основании толкования гарантий по Конвенции.

¹ Статья 30 Конституции РФ гласит: каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется (часть первая); никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (часть вторая).

В интерпретации свободы объединения Суд не выработал окончательной позиции. По общему смыслу ее реализация должна осуществляться в разных формах по выбору лица. Свобода объединения, как следует из формулировки пункта 1 статьи 11, — это свобода создавать объединения, а также свобода вступать в них. Признание только перечисленных аспектов свободы объединения, несомненно, сужает объем соответствующего понятия. Практика расширяет понимание свободы объединения. Достаточно отметить, что один из самых распространенных случаев в практике Суда — вопрос о праве не вступать в объединение.

14. **Объединение (ассоциация) (*association*)** — это также автономное понятие. В практике Суда разработана единая для всех государств-участников система признаков, отличающих объединение. Им же должен отвечать профсоюз как специфическая форма объединения.

Во-первых, ассоциация создается на основе **норм частного**, а не публичного права. В одном из ранних дел Комиссия пояснила, что статья 11 касается только «частных ассоциаций и профессиональных союзов»¹. Разграничение частных и публичных ассоциаций в данном случае может проводиться по различным **основаниям**, например: наличие прямого предписания закона для создания ассоциации, наделение публично-властными полномочиями, наличие публичных целей, финансирование из бюджета. С точки зрения Суда, не являются ассоциациями организации, созданные в соответствии с требованиями закона, членство в которых обязательно для лиц определенной профессии (**профессиональные организации публичного права**). В *X. v. Sweden* Комиссией проводилось различие между профессиональными организациями и профессиональными союзами. Само дело касалось

¹ *X. v. Sweden*, no. 6094/73, Commission decision of 6 July 1977, Decisions and Reports 9, p. 5.

жалобы студенческой организации на нарушение статьи 11 Конвенции и было связано с тем, что все студенты Швеции были обязаны вступать в студенческие объединения и платить взносы. Отказ наказывался исключением из университета. Для выяснения правовой природы студенческих объединений Суд провел их сравнение с профессиональными организациями публичного права и профессиональными союзами. Первые «поддерживают этику и дисциплину в рамках профессии или защищают интересы своих членов в спорах с третьими лицами». Профсоюзы же «представляют интересы своих членов в трудовых спорах с работодателем». Студенческие объединения нельзя отнести ни к одной из указанных групп. С точки зрения Суда, они являются частью органов управления университета — публичной организации. С момента принятия этого решения практика Комиссии и Суда пополнилась примерами профессиональных организаций. К ним относятся организации юристов¹, врачей², архитекторов, в том числе и регулирующие органы объединений лиц «либеральных профессий» (например, нотариальные палаты). В деле *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* объединение врачей, в которое заявителя принуждали вступить, по мнению Суда, обладало публичным характером, так как создавалось на основе норм публичного права, наделялось компетенцией по контролю, регистрации практикующих врачей, административными и нормотворческими полномочиями и полномочиями по наложению дисциплинарных взысканий.

Выясняя, обладает ли объединение частной или публичной природой, Суд исходит из сущности организации, и наличие хотя бы одного из признаков, свидетельствующих о публичном характере организации, не исключает организа-

¹ *O.V.R. v. Russia* (dec.), no. 44319/98, ECHR 2001-V.

² *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* (merits), judgment of 23 June 1981, Series A, no. 43.

цию из сферы действия статьи 11 Конвенции. В деле *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland* организация Фрами (Frami), объединявшая независимых участников рынка в сфере оказания услуг такси, осуществляла некоторые функции, предусмотренные законом и отвечавшие публичным интересам, а не только интересам участников данного объединения, в частности, определяла тарифы на услуги. Суд выявил частнопроводную природу данного объединения, сославшись на то, что Фрами (Frami) обладала автономией в определении целей, внутренней организации и процедур. Контроль над осуществлением функций, возложенных на нее законом, осуществлял орган исполнительной власти, который также обладал полномочиями по выдаче, приостановлению, отзыву лицензий на оказание услуг такси. Таким образом, для целей статьи 11 Конвенции вполне допустимо соседство публичных и частных целей (см. 25).

Во-вторых, признаком, тесно связанным с предыдущим, является **добровольный** характер объединения. Принуждение к вступлению в объединение может составить нарушение свободы объединения, а также свободы мысли, совести и религии (статья 9) и свободы выражения мнения (статья 10).

Права, защищаемые статьей 11 Конвенции, занимают особое место в системе прав, гарантируемых Конвенцией. Существует неоднократно подчеркнутая Судом связь между статьей 11 и статьями 9 (свобода мысли, совести и религии) и 10 (свобода выражения мнения) Конвенции. Это означает, что нарушение свободы объединения в профессиональные союзы также может быть связано с нарушением не только социально-экономических прав, но и личных, и политиче-

ских. Обеспечение свободы объединения преследует цель защиты личного мнения каждого и свободы выражать его¹.

По многим делам поднимается вопрос о нарушении как статьи 10, так и статьи 11 Конвенции. При этом статья 11 зачастую рассматривается как *lex specialis* (специальный закон). К примеру, принуждение к вступлению в определенный профсоюз может противоречить убеждениям лица, не согласного с его политическими взглядами. В этом случае будет затронута свобода выражения мнения лица, вмешательство в осуществление которой Суд будет рассматривать, скорее всего, в контексте статьи 11. К примеру, в деле *Young, James and Webster v. the United Kingdom* заявители жаловались на нарушение, помимо статьи 11, также статей 9 и 10. Суд, подробно рассмотрев вопрос о нарушении свободы выражения мнения в контексте статьи 11, не посчитал необходимым отдельно рассматривать вопрос о нарушении статей 9 и 10 (подробнее об этом деле см. п. 23, 36, 37, 38, 39, 46, 47, 67, 68, 76). От объединений, основанных на добровольном участии, следует отличать организации с обязательным членством лиц определенной профессии (см. 25).

В-третьих, отличительным признаком объединения является наличие **общей цели** всех его участников. Каковы цели объединения и кто их определяет? Можно сказать, что участие государства в регулировании этого вопроса должно быть ограниченным. Государство не должно определять, объединения с какими целями можно создавать: это вмешательство в свободу объединения. Практика свидетельствует, что большое количество жалоб связано именно с этим признаком. Наиболее важный аспект — закрепление запретов на

¹ *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III; *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 44, § 52.

создание и деятельность объединений с определенными целями в национальных правовых системах.

С этой точки зрения, руководящие нормы содержатся в пункте 2 статьи 11 Конвенции, допускающей ограничения права на свободу объединения в интересах национальной безопасности, общественного порядка, предотвращения беспорядков и преступлений, охраны здоровья и нравственности, защиты прав и свобод других лиц. Статья 17 Конвенции запрещает осуществление деятельности и совершение каких бы то ни было действий, направленных на упразднение прав и свобод, признанных в Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусмотрено в Конвенции.

Цели объединения не должны быть антиконституционными или противоречащими закону, поэтому запрет на создание соответствующих организаций в государствах оправдан. Однако этот запрет не должен основываться на слишком расширительном толковании допускаемых Конвенцией ограничений, свобода государств в данной области должна быть ограничена¹. Подход в этой области не должен быть формальным: оценка целей должна основываться на принципах демократии и политического плюрализма.

В практике Суда проводится различие между организациями, преследующими цели экономические (коммерческие, предпринимательские, получения выгоды), и объединениями, подпадающими под действие статьи 11. Права первых защищаются статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции (защита собственности). Цель в статье 11 выделена как особый признак профсоюза — **«защита интересов своих членов»**.

Эта формулировка определяет цель создания и деятельности профсоюзов: члены этого объединения уполномочи-

¹ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998–IV, § 40.

вают профсоюз защищать их интересы. Конвенция гарантирует свободу защищать профессиональные интересы членов профсоюза путем коллективных действий, которые государства-участники Конвенции должны разрешать и делать возможным их проведение¹. Таким образом, свобода профсоюзов включает в первую очередь **свободу профсоюзов защищать профессиональные интересы своих членов путем коллективных действий**.

Государства свободны в выборе средств для обеспечения этой свободы профсоюзов². Следует подчеркнуть, что **средства защиты** интересов членов профсоюзов **не признаются в практике Суда правами**, которым корреспондируют соответствующие обязательства государства (например, нельзя утверждать, что любой профсоюз имеет право на ведение коллективных переговоров или право на то, чтобы с ним консультировались в рамках одной из процедур социального партнерства или диалога, в том числе с участием органов государства). Эти средства защиты интересов членов профсоюзов составляют свободу профсоюзов. Соответственно государства не обязаны защищать их в целом или каждое в отдельности, отдавать приоритет одним в пользу других, государства должны разрешать профсоюзам бороться за интересы своих членов и делать возможным осуществление этой борьбы, а какими средствами — определяет государство в своем национальном праве. Это исходные принципы толкования статьи 11 Конвенции, однако в последнее время они подверглись определенной корректировке с учетом конкретных обстоятельств рассмотренных Судом дел (см. подробнее в разделе IV «Права профсоюзов»).

¹ *National Union of Belgian Police v. Belgium*, judgment of 27 October 1975, Series A, no. 19, § 39.

² *Schmidt and Dahlström v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A, no. 21, § 36; *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A, no. 20, § 40.

В-четвертых, объединение должно обладать **стабильностью**, институциональной структурой. По этому признаку проводится различие между собранием и объединением.

Пятый признак — наличие **автономии** (самостоятельности) в определении целей, организационной структуры и процедур.

15. Для признания статуса ассоциации не обязательно, чтобы присутствовали все признаки, все зависит от конкретных обстоятельств дела.

16. Наделение того или иного объединения правосубъектностью во многих государствах связано с регистрацией и лицензированием. Эти процедуры выступают как **формальный признак** объединения. Однако для целей рассматриваемой статьи он не является необходимым. Защита Конвенции распространяется и на те объединения, которые не имеют регистрации или которым отказано в ее предоставлении. В деле *Sidiropoulos and others v. Greece* Суд указал, что отказ в регистрации объединения, влекущий отказ в правосубъектности, является посягательством на свободу объединения, так как «отказ лишил заявителей каких-либо возможностей совместно или самостоятельно преследовать цели, которые они установили в учредительных документах, и, соответственно, реализовать их»¹. Суд также отметил важность создания организаций, обладающих правосубъектностью, без такой возможности право на свободу объединения не имело бы никакого значения.

Под **регистрацией** подразумевается как регистрация в качестве юридического лица, так и регистрация, необходимая для отдельных форм объединений. Наличие имущественных прав рассматривается Судом как важнейшая предпосылка достижения общих целей его участников. Правила, регули-

¹ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998–IV, § 31.

рующие регистрацию профсоюзов как одной из форм объединений, не должны создавать препятствий в реализации права на свободу объединения.

Отказы в регистрации объединения в качестве юридического лица распространены в странах Совета Европы. Часто они возникают и в российской практике и затрагивают права различных объединений, в частности религиозных организаций, профсоюзов и пр. Связанные с этим жалобы на нарушение статьи 11 Конвенции от заявителей из России уже рассматривались в Суде. В частности, в деле *Московское отделение Армии Спасения против России*¹ Суд подчеркнул: **способность** граждан создавать юридическое лицо для осуществления коллективных действий в сфере их общих интересов является одним из важнейших аспектов свободы объединения, без которого это право лишается своего значения.

Аспекты свободы объединения

- Позитивный аспект
- Негативный аспект

17. Статья 11 Конвенции не описывает определенно содержание свободы объединения. Это понятие в практике Суда получило развитие в **нескольких аспектах**. Пункт 1 статьи 11 Конвенции говорит лишь о двух из них — «создавать профессиональные союзы» и «вступать в таковые для защиты своих интересов», но их перечень не исчерпывается этим. Слово «включая» «ясно показывает, что профсоюзы — один из многочисленных примеров того, как может осуществляться право на свободу объединений»². Таким образом, свобода

¹ *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 72881/01, § 59, ECHR 2006–XI.

² *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, Reports 1998–I, § 24.

объединения в профсоюзы — это один из видов свободы объединения с другими как таковой. В практике Суда свобода объединения рассматривается в двух аспектах: позитивном и негативном. Оба эти аспекта справедливы и в отношении свободы объединения в профсоюзы. Более того, осуществление свободы объединения профсоюзами не может ограничиваться только двумя прямо указанными в статье 11 Конвенции формами.

18. **Позитивный аспект** свободы объединения в профсоюзы включает ряд прав (правомочий). Все эти правомочия объединяет то, что они связаны с принадлежностью лица (в настоящем или в будущем), работника или члена профсоюза, к профсоюзу. В соответствии с практикой Суда к ним следует отнести право создавать профсоюзы, право вступать в профсоюзы, право сохранять членство в профсоюзе. С точки зрения профсоюзов, данный аспект характеризуется их правом принимать членов, т.е. объединяться с другими лицами.

19. **Негативный аспект** свободы объединения в профсоюзы, наоборот, связан с непринадлежностью лица к профсоюзу. Он включает право не принадлежать к какому-либо профсоюзу вообще или к конкретному профсоюзу, а также право выходить из профсоюза. Аналогично данный аспект с позиции профсоюза представляет собой право профсоюза не принимать в свои члены кого-либо, если это противоречит требованиям его устава.

20. Подробно данные аспекты будут рассмотрены ниже.

21. В рамках свободы объединения в профсоюзы самостоятельно следует рассмотреть **права профсоюзов и средства защиты интересов членов профсоюза.**

III. ПРАВО НА СВОБОДУ ОБЪЕДИНЕНИЯ: ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ПРАВА, ПРАВОМОЧИЯ

- Позитивный аспект свободы объединения
- Право создавать профессиональные союзы.
- Право вступать в профессиональные союзы
- Негативный аспект свободы объединения

Позитивный аспект свободы объединения

22. Право создавать профессиональные союзы и вступать в них — особый (позитивный) аспект свободы объединения¹.

В пункте 1 статьи 11 Конвенции делается акцент на создании объединения **«совместно с другими»**. Осуществление этого права, таким образом, может быть только коллективным. К тому же само объединение по смыслу Конвенции представляет собой группу лиц с общими целями.

Реализация права на создание объединения в первую очередь сводится к принятию коллективного решения о создании, определению целей и задач, внутренней структуры, порядка деятельности и пр. С этим связан вопрос о том, когда начинает работать механизм защиты прав объединений по статье 11 Конвенции Судом: с момента принятия решения о создании или с момента регистрации? Поскольку регистрация не обязательный признак объединения, его права начинают защищаться с момента принятия решения о созда-

¹ *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 44, § 52.

нии. Сам по себе отказ в регистрации уже может стать нарушением прав объединения.

23. Право создавать объединение и право вступать в него защищают прежде всего от действий государства. На государства возлагается обязательство не препятствовать созданию объединений и вступлению в объединения, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 11 Конвенции¹.

Право на свободу объединения существует тогда, когда отсутствуют какие-либо **санкции или преграды** для вступления в профсоюз². В противном случае свобода действия или выбора лица в принципе доступны ему, но на самом деле либо не существуют, либо уменьшены до такой степени, что теряют практическое значение³. В деле *Young, James and Webster v. the United Kingdom* в результате соглашения, заключенного между Британскими железными дорогами и профсоюзами работников железных дорог, заявители Янг (Young), Джеймс (James) и Вэбстер (Webster) должны были вступить в соответствующие профсоюзы под угрозой увольнения. Заявители посчитали нарушенным право на свободу объединения, хотя законодательство предоставляло им возможность по своему выбору состоять в нескольких профсоюзах одновременно. Такая возможность, хотя и существовала, но была, по терминологии Суда, «иллюзорна», так как членство в конкурирующем профсоюзе неизбежно повлекло бы исключение из другого профсоюза, а соответственно либо увольнение, либо нарушение права на свободу объединения.

24. Случаи, когда санкции и препятствия для создания или вступления в профсоюз устанавливаются со стороны го-

¹ *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, § 37, ECHR 2007–III.

² *Ibid.*, § 39.

³ *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 44, § 56.

сударства, бесспорно, находятся под защитой статьи 11 Конвенции. Но защищается ли право вступать в профсоюзы, если подобные ограничения установлены самим профсоюзом?

По мнению Суда, «право лица на вступление в профсоюз “для защиты своих интересов” не может быть истолковано как предоставляющее общее право присоединиться к профсоюзу по своему выбору без учета устава профсоюза»¹. Следовательно, право вступать в профсоюзы не может рассматриваться как абсолютное, так как в любом случае необходимо соблюдение баланса интересов лица, желающего вступить в профсоюз, и самого профсоюза и его членов. Суд подчеркнул, что на профсоюзы не может быть возложена обязанность принимать в члены любого желающего. В противном случае она становится принуждением и посягает уже на свободу профсоюзов, также составляющую аспект свободы объединения.

25. Тем не менее возможны ситуации, когда на объединение или профсоюз возлагается соответствующая **обязанность**. К таким относятся случаи, когда профсоюз выполняет публичные обязанности или находится на публичном финансировании² (см. 14, 89).

26. Свобода профсоюзов принимать решения о приеме в членство также не может рассматриваться как абсолютная или произвольная. Для того чтобы право на вступление в профсоюз было эффективным, государство обязано защищать лицо от любого злоупотребления доминирующей позицией со стороны профсоюза. **Злоупотребление свободой профсоюза** может выражаться в необоснованном и произвольном отказе в приеме в членство или исключении из профсоюза; в

¹ *Cheall v. the United Kingdom*, no. 10550/83, Commission decision of 13 May 1985, Decisions and Reports 42, p. 178; *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, § 39, ECHR 2007–II.

² *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, § 40, ECHR 2007–II.

несоблюдении устава профсоюза при отказе в приеме в члены профсоюза или исключении из профсоюза; в существенных трудностях, вызванных отказом в приеме в члены профсоюза или исключением из профсоюза¹. В соответствии с данной позицией были сформулированы право принимать устав и право профсоюза регулировать условия членства. Суд упоминает о том, что соблюдение устава при отказе в приеме в члены профсоюза необходимо, но само принятие устава является правом, а не обязанностью профсоюза и, более того, не является необходимым признаком профсоюза (см. 56).

27. Позитивный аспект свободы объединения включает также **право оставаться членом профсоюза** (сохранять профсоюзное членство)².

28. На сегодняшний день в практике Суда недостаточно разработан вопрос **об индивидуальных правах членов профсоюза**. Суть права вступать в профессиональные союзы заключается в том, что работники должны иметь возможность свободно поручать профсоюзам представлять их интересы перед работодателем или принимать меры в поддержку данных интересов. Если работники в этом плане ограничены, свобода принадлежать к профсоюзу становится «иллюзорной». Роль государства состоит именно в том, чтобы не допустить установления ограничений или преград для членов профсоюза, которые препятствовали бы им использовать свой профсоюз для представительства их интересов перед работодателем³.

¹ *Cheall v. the United Kingdom*, no. 10550/83, Commission decision of 13 May 1985, Decisions and Reports 42, p. 178.

² *National Union of Belgian Police v. Belgium*, judgment of 27 October 1975, Series A, no. 19, § 41.

³ *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, § 6, ECHR 2002-V // Цит. по: Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2003. № 1.

В деле *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*⁹ работодатели предложили работникам, отказавшимся от представительства их интересов профсоюзом, более выгодные контракты (включая условие о повышенной заработной плате), что ставило данную категорию работников в более выгодное положение по сравнению с теми, кто поддерживал профсоюз. Суд признал нарушение статьи 11 Конвенции, так как, допустив применение работодателем подобных финансовых мер, понуждающих работников отказаться от важных прав, гарантируемых членством в профсоюзе, государство-ответчик не выполнило позитивной обязанности обеспечить использование работниками прав по статье 11.

Вопрос о **праве сохранять членство** возникал в практике Суда неоднократно. Заявитель в деле *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden* настаивал на том, что политика Национальной службы Швеции по коллективным переговорам нарушала статью 11 Конвенции. Она заключалась в том, что на протяжении нескольких лет Служба заключала коллективные договоры только с крупными федерациями профсоюзов и независимыми профсоюзами, к которым заявитель не принадлежал. Такие действия, по мнению заявителя, ослабляли профсоюз и подрывали его существование, так как стимулировали выход из профсоюза и заставляли отказываться от вступления в профсоюз. Суд согласился с тем, что политика Службы поставила заявителя в менее выгодное положение по сравнению с другими профсоюзами, что вызвало выход из него и сделало нахождение в профсоюзе менее привлекательным. Однако она была последовательна и сама по себе не могла рассматриваться как несовместимая со свободой профсоюзов. Право работников оставаться членом профсоюза сохранялось независимо от действий Службы.

29. **Право на свободу мирных собраний.** Судебная практика по делам против Турции поднимает вопрос об участии профсоюзов и их членов в протестных акциях, забастовках, демонстрациях и др. В деле *Karaçay v. Turkey*⁹ профсоюз служащих общественного сектора, в котором состоял заявитель, объявил о своем участии в общенациональном дне забастовок в городе Стамбул. По обращению префекта Стамбула Министерство обустройства территорий (работодатель заявителя) было проинформировано об этом и впоследствии возбудило дисциплинарное производство и вынесло предупреждение, которое в соответствии с законодательством не могло быть обжаловано в судебном порядке. В этом деле возник спор о фактах: заявитель отрицал участие в дне забастовок и настаивал, что в это время выполнял служебные обязанности, власти государства-ответчика, наоборот, утверждали, что заявитель был привлечен к дисциплинарной ответственности из-за отсутствия на рабочем месте. Суд не стал расценивать это как препятствие для рассмотрения дела и сделал ряд выводов. Во-первых, власти Турции были надлежащим образом проинформированы о дне забастовок, и эта акция не была запрещена, соответственно заявитель воспользовался своим правом на свободу мирных собраний. Во-вторых, мера дисциплинарной ответственности, которой был подвергнут заявитель, по своей сути является средством утраты членом профсоюзов, на законных основаниях участвующих в днях забастовок или других акциях для защиты интересов своих членов¹.

30. Аналогично в деле *Urcan and Others v. Turkey*⁹ было установлено нарушение права на свободу мирных собраний в отношении заявителей, членов профсоюза преподавателей государственных учреждений. К заявителям были примене-

¹ *Karaçay v. Turkey*, no. 6615/03, § 37, 27 March 2007.

ны меры ответственности за участие в общенациональном дне забастовок, о котором власти Турции были надлежащим образом уведомлены, но не дисциплинарной, а уголовной, штраф и временное лишение права исполнять служебные обязанности. Суд указал:

В демократическом обществе, основанном на верховенстве права, политические идеи, оспаривающие существующий порядок, <...> должны иметь подходящую возможность быть выраженными путем использования свободы собраний, а также других законных средств. <...> Таким образом, в случае отсутствия актов насилия со стороны демонстрантов, важно, чтобы власти проявляли некоторую терпимость в отношении мирных собраний, чтобы свобода собраний, в том смысле, в каком она гарантируется статьей 11 Конвенции, не оказалась лишенной самой своей сути¹.

Негативный аспект свободы объединения

- Содержание негативного аспекта свободы объединения
- Принуждение к вступлению в профсоюз
- Защищается ли негативный аспект на равных основаниях с позитивным?
- Принуждение не всегда противоречит Конвенции
- Формы принуждения, которые противоречат Конвенции
- Система закрытого цеха
- Право выходить из профессионального союза

31. Свобода личности, как неоднократно отмечал Суд в своих решениях, существует только тогда, когда лицо обладает свободой действия или выбора. Соответственно наряду с

¹ *Urcan and Others v. Turkey*, nos. 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 and 23676/04, § 32, 17 July 2008.

правом создавать объединения, вступать в объединения должно существовать право не вступать в объединения и право выходить из них, или негативное право на объединение, составляющее свободу не быть участником какого бы то ни было объединения (вообще или какого-то конкретного объединения).

32. Негативный аспект, или **право не вступать в профсоюз**, предполагает защиту от принуждения со стороны государства, профсоюза, иных лиц или под давлением каких-либо обстоятельств вступать в профсоюз. При этом следует иметь в виду, что негативный аспект может рассматриваться как **право не вступать в профсоюз вообще** (то есть в любой профсоюз) или как **право не вступать в определенный профсоюз**. Жалобы на нарушение права не вступать в профсоюз в широком смысле, или жалобы на обязательное профсоюзное членство, в Суд не направлялись. По крайней мере Суд не высказывался по поводу того, что подобное право подразумевается Конвенцией. Подобные ситуации, скорее всего, относятся как раз к тем, когда принуждение не противоречит Конвенции или когда такое принуждение рассматривается как общая **обязанность** (в отличие от негативного права на объединение).

33. В большинстве случаев право лица отказаться от вступления в объединение ущемляется или исключается оказываемым на него **принуждением**. С наличием или отсутствием принуждения связано предоставление защиты негативному праву на объединение. В своей текущей деятельности Суд пытается разработать критерии наличия или отсутствия принуждения, признаки принуждения, определить его виды.

34. Выявление случаев нарушения негативного права на свободу объединения, по мнению Суда, необходимо осуществлять **при рассмотрении обстоятельств конкретного дела** (*in the circumstances of a given case*). Решить данный вопрос аб-

страктно затруднительно, поэтому он должен выясняться при рассмотрении обстоятельств конкретного дела. Эта позиция Суда очень важна, так как подтверждает проблематичность выработки общих принципов при толковании негативной свободы объединения, которые распространялись бы на **всех** заявителей, обращающихся с жалобами на нарушение негативного аспекта свободы объединения, а не только сторон по соответствующему делу.

35. С момента принятия постановления по делу *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland* (1993 год) и до принятия самого последнего постановления, касающегося негативного аспекта свободы объединения, *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*¹ (2006 год), поставлен и остается открытым вопрос, подлежит ли он **защите на равных основаниях** с позитивным аспектом. В последнем из постановлений Суд указал, что «в принципе не исключает» того, что «в рассматриваемой области» [то есть в аспекте свободы профсоюзов. — прим. авт.] им следует предоставить одинаковый уровень защиты.

36. В постановлении по делу *Young, James and Webster v. the United Kingdom* (1981 год) Суд сформулировал позицию, согласно которой негативный аспект свободы объединения **нельзя полностью исключать** из сферы статьи 11. Решительный шаг в направлении полного и безусловного признания негативного аспекта свободы объединения был предпринят Судом в деле *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland* (1993 год). Суд остановился на анализе рассматриваемого дела и сложившейся международной практики. Заявитель Сигурьенссон (*Sigurjonsson*) в соответствии с нормами **закона** должен был вступить в объединение **Фрами** (*Frami*) для того, чтобы со-

¹*Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, § 55, 56, ECHR 2006-I.

хранить лицензию на оказание услуг такси, в противном случае она могла быть отозвана и заявителю могли присудить выплату штрафа. Для того чтобы обосновать негативное право заявителя на объединение, Суд обратился к практике других государств, законами большинства из которых не только не предусмотрена обязанность вступать в частнопровое объединение, а, наоборот, закреплены гарантии права не вступать в объединение. Данная позиция подкреплялась международной практикой: Всеобщая декларация прав человека, Хартия Европейского сообщества об основных социальных правах трудящихся, Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы, решения Комитета независимых экспертов и Правительственного комитета Европейской социальной хартии, вынесенные в отношении Исландии, практика Комитета по свободе объединения Международной организации труда. С учетом вышеперечисленных обстоятельств Суд воспользовался концепцией «живого инструмента» и признал, что статью 11 следует рассматривать как **включаящую** негативное право на объединение¹.

37. Уже в деле *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, затронувшем данный вопрос, Суд указал: «Толкование статьи 11, разрешающее любую форму принуждения в сфере профсоюзного членства, посягало бы на самую сущность свободы, которую она призвана гарантировать»². Таким образом, Суд констатировал, что принуждение к вступлению в определенный профсоюз **может не всегда противоречить** Конвенции. В таком случае остается открытым вопрос, какое принуждение противоречит Конвенции.

¹ *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, judgment of 30 June 1993, Series A, no. 264, § 35.

² *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 44, § 52.

38. Противоречие Конвенции устанавливается в зависимости от формы принуждения. **Форма принуждения** определяется Судом исходя из конкретных обстоятельств дела. В связи с этим стоит рассмотреть на отдельных примерах, на какие обстоятельства обращает внимание Суд при рассмотрении данной категории дел. Практика Суда в этой части связана всего с четырьмя делами: *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, *Sibson v. the United Kingdom*⁹, *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland*. Обобщающим является дело *Sorensen and Rasmussen v. Denmark*⁹.

39. В неоднократно упоминавшемся деле *Young, James and Webster v. the United Kingdom* заявители, работники железных дорог, должны были вступить в один из профсоюзов, с которым Британские железные дороги заключили соглашение о закрытом цехе (см. 45 подробнее о закрытом цехе). К моменту заключения соглашения работники несколько лет состояли в трудовых отношениях с Британскими железными дорогами. При приеме на работу условие об обязательном профсоюзном членстве не входило в трудовой договор. После отказа от вступления в профсоюз заявители были уволены, и такое увольнение в соответствии с законодательством Соединенного Королевства было справедливым, то есть заявители не могли рассчитывать на присуждение компенсации и восстановление на работе. Рассмотрев дело, Суд постановил, что **угроза увольнения, влекущая потерю средств к существованию**, является наиболее серьезной формой принуждения, а в рассматриваемом деле она была направлена против работников, с которыми трудовые договоры были заключены до момента вступления в силу обязательства о профсоюзном членстве¹. Подобное **принуждение посягает на саму сущность**

¹ *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 44, § 55.

свободы объединения (*strikes at the very substance*). Кроме того, вопрос о принуждении к вступлению в профсоюз рассматривался в свете статьи 9 и статьи 10 Конвенции, так как заявители были не согласны с политикой и деятельностью профсоюзов, а также их участием в политической деятельности. Такая форма давления, оказанная на заявителей в целях принуждения вступления в профсоюз вопреки их убеждениям, **посягает на сущность права по статье 11 Конвенции**.

Аналогично в деле *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland* угроза отзыва лицензии рассматривалась Судом как форма принуждения, посягающая на саму сущность свободы объединения.

В деле *Sibson v. the United Kingdom*¹ заявитель оказался перед выбором: либо вступить в профсоюз, в котором он состоял ранее, либо оформить перевод на другую работу у того же работодателя. Суд решил, что не имело места посягательство на сущность свободы объединения: у заявителя не было каких-либо определенных возражений против повторного вступления в профсоюз, необходимость вступления в профсоюз не была вызвана соглашением о закрытом цехе, заявитель не находился под угрозой увольнения, влекущего лишение средств к существованию, напротив, у него была возможность оформить перевод на работу в другое подразделение организации.

40. Таким образом, принуждение, которое влечет нарушение негативного права на свободу объединения, должно **посягать на саму сущность права** по статье 11. На сегодняшний день судебной практикой к формам такого принуждения отнесены следующие:

- угроза увольнения, влекущая потерю средств к существованию;

¹ *Sibson v. the United Kingdom*, judgment of 20 April 1993, Series A, no. 258-A, § 29.

- угроза отзыва лицензии на осуществление какой-либо деятельности;
- принуждение к вступлению в профсоюз вопреки убеждениям лица.

41. Исходя из каких критериев Суд может устанавливать наличие посягательства на сущность права, предусмотренного статьей 11? На основе анализа текущей практики можно привести их примерный перечень:

- основание возникновения обязанности вступить в профсоюз (закон, соглашение о закрытом цехе);
- момент возникновения данной обязанности (до приема лица на работу или после);
- продолжительность нахождения работника в трудовых отношениях с работодателем;
- существование альтернативы вступлению в профсоюз (возможен ли выбор между несколькими профсоюзами; может ли работник отказаться от вступления в профсоюз и устроиться на другую работу, где не предъявляется такое требование).

42. Во всех приведенных решениях обязанность вступить в профсоюз для заявителей возникла после приема на работу. Ситуации, когда при заключении трудового договора выдвигается требование о вступлении в профсоюз, носят принципиально иной характер, так как наличие членства в профсоюзе рассматривается как **условие приема на работу**. При рассмотрении дела *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*⁹ среди судей возникли расхождения по этому вопросу. Согласно постановлению Суда требование о вступлении в профсоюз как условие приема на работу является принуждением, так как невыполнение его означает отказ в приеме на

работу¹. Речь идет, таким образом, о любых ситуациях. Судья *Лоренсен* высказал несопадающую позицию:

Нет ничего необычного в том, что лицо, ищущее работу, «принуждается» к принятию условий, которые, например, противоречат его личным взглядам или вмешиваются в его частную или семейную жизнь (см. *Dahlab v. Switzerland*² требование к учителю не надевать платок; *Madsen v. Denmark*³ требование сдавать анализ мочи на содержание алкоголя, наркотических и другие одурманивающих веществ по случайной выборке). Вполне нормально, что несоответствие таким требованиям может привести к увольнению. Это само по себе не поднимает вопрос о соответствии Конвенции, особенно в случае трудоустройства в частном секторе, так как **Конвенция не предоставляет право найти работу** и лицо свободно в поиске работы где-либо еще. В то же время следует отграничивать ситуации, в которых лицо вынуждено принять подобные требования, так как в противном случае будет подвергнуто существенным трудностям, например, если нет хорошей перспективы найти работу в соответствующей области, где не предъявляется такое требование, или когда перемена места работы вызовет значительные неудобства⁴.

43. Выводы Суда в деле *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*⁵ касались **соглашений о закрытом цехе**, поэтому их нельзя рассматривать ни как окончательные (в связи с принципом «живого инструмента»), ни как применимые ко всем ситуациям.

¹ *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, § 59, ECHR 2006–I.

² *Dahlab v. Switzerland* (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001–V.

³ *Madsen v. Denmark*³(dec.), no. 58341/00, 7 November 2002.

⁴ *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99 ECHR 2006–I. Dissenting opinion of judge Lorenzen, § 5.

44. Однако негативный аспект свободы объединения как сегодня, так и изначально преимущественно связывался с соглашениями о закрытом цехе. Вопрос о включении негативного аспекта в формулировку пункта 1 статьи 11 поднимался при составлении Конвенции и, как следует из «*travaux préparatoires*», именно в этом ракурсе:

Вследствие сложностей, вызванных «системой закрытого цеха» в некоторых странах, Конференция считала нежелательным включение в Конвенцию нормы, согласно которой «никто не может быть принужден к участию в каком-либо объединении, которое упоминается в [части 2 статьи 20] Всеобщей декларации прав человека Организации объединенных наций»¹.

45. **Соглашение о закрытом цехе** (*closed shop agreement*), или соглашение о профсоюзном членстве, — соглашение, требующее от представителей определенной группы работников, чтобы они состояли в профсоюзе или вступили в определенный профсоюз. Такое соглашение заключается между одним или более профсоюзом и одним или более работодателем или объединением работодателей. Различают два вида соглашений. **Предварительное соглашение о закрытом цехе** (*pre-entry closed shop agreement*) запрещает работодателю принимать на работу работника, если он не является членом соответствующего профсоюза. **Последующее соглашение о закрытом цехе** (*post-entry closed shop agreement*) требует от работников вступить в соответствующий профсоюз в течение определенного периода времени после приема на работу. Такие

¹ Подготовительные материалы к Конвенции. Report of 19 June 1950 of the Conference of Senior Officials. Collected edition of the «*Travaux préparatoires*» of the European Convention on Human Rights / Council of Europe = Recueil des travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme / Conseil de l'Europe. La Haye-Boston-Londres-Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1975–1985. Vol. IV. P. 262.

соглашения возникли в конце XIX века в период расцвета забастовочного движения и были направлены на укрепление позиций профсоюзов. Практика таких соглашений ранее была широко распространена в Соединенном Королевстве¹. На сегодняшний день, по данным Суда, лишь небольшое число государств-членов Совета Европы, включая Данию² и Исландию, законодательно допускают предварительные соглашения о закрытом цехе вообще или в отдельных отраслях экономики (преимущественно в частном секторе). Система закрытого цеха неоднократно была предметом рассмотрения такого международного органа, как Европейский комитет по социальным правам.

Именно с системой закрытого цеха, как следует из «*travaux préparatoires*», был связан вопрос о включении негативного аспекта свободы объединения в Конвенцию.

46. Как было отмечено Судом в постановлении по делу *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, в компетенцию Суда не входит пересмотр системы соглашений о закрытом цехе **как таковой** по отношению к Конвенции или выражение мнения по каждому последствию или форме принуждения, которые она может вызвать³. Оценка Суда в связи с этим должна ограничиваться определением влияния соглашений о закрытом цехе **на конкретного заявителя в конкретных обстоятельствах дела**.

47. В Суде рассматривались дела, касающиеся как предварительных соглашений о закрытом цехе, так и после-

¹ О законодательном определении соглашения о закрытом цехе см., например, *Sibson v. the United Kingdom*, judgment of 20 April 1993, Series A, no. 258-A, § 17. Об истории соглашений о закрытом цехе: *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 44, § 13–28.

² О соглашениях о закрытом цехе в Дании см. *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, § 22–32, ECHR 2006-I.

³ *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 44, § 53.

дующих (*Young, James and Webster v. the United Kingdom*). Негативное право на объединение защищается в случае как с первыми, так и со вторыми. Однако особенность предварительных соглашений о закрытом цехе заключается в том, что членство в определенном профсоюзе выступает как **предварительное условие приема на работу**, то есть как требование, которому соискатели стремятся соответствовать и принимают. Согласно позиции Суда, подобные ситуации **не являются добровольным отказом** от права не вступать в профсоюз, а представляют собой принуждение: «Нельзя рассматривать как отказ индивида от негативного права на свободу объединения ситуации, в которых, он, зная о том, что членство в профсоюзе является предварительным условием получения работы, принимает предложение о трудоустройстве, несмотря на свое несогласие с предъявляемым условием»¹. Таким образом, как в отношении последующих соглашений о закрытом цехе, так и в отношении предварительных, Суд усматривает возможное нарушение негативного права на свободу объединения. Соответственно **различие** между двумя видами соглашений о закрытом цехе по условиям предоставления объема защиты **«не прочно»**.

48. В постановлении по делу *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*² Суд по сравнению с ранее принятыми решениями занял более радикальную позицию. Обусловлено это изменением отношения к соглашениям о закрытом цехе в обеспечении ими свободы профсоюзов: в современном «демократическом обществе» использование вышеназванных соглашений **«не является необходимым инструментом для эффективного осуществления свобод профсоюзов»**².

¹ *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, § 56, ECHR 2006–I.

² Там же, § 58, 75.

49. Большинство государств не поддерживают заключение соглашений о закрытом цехе: это означает их законодательный запрет. Однако если государство допускает это, то его «свободу усмотрения» (*margin of appreciation*) в данной области следует рассматривать не как широкую (что свойственно любым социально-экономическим вопросам), а как **уменьшенную**. При этом в любом случае судебной оценке подвергаются **обоснование предпринятых мер и степень их вмешательства в осуществляемые права**¹.

50. Дело *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*⁹ вызвало споры среди самих судей при выработке позиции: пять судей выступили с несовпадающими мнениями. Это обусловлено, в частности, разногласиями в оценке обстоятельств дела. В связи с этим следует остановиться более подробно на обстоятельствах данного дела. В рассматриваемом решении нарушение статьи 11 Конвенции было признано в отношении двух заявителей: г-на Соренсена (Sørensen) и г-на Расмуссена (Rasmussen).

Г-н Расмуссен, ранее состоявший в профсоюзе, в который он был вынужден снова вступить, устроился на работу после долгого периода безработицы. Поиск другой работы по профессии был бы для него осложнен, так как соглашения о закрытом цехе очень распространены в его профессии, поэтому он вступил в профсоюз повторно, хотя и не был согласен с его политическими взглядами.

Г-н Соренсен в отличие от г-на Расмуссена устраивался не на постоянную, а на временную (не более 10 недель) работу. В его случае были доступны другие варианты устройства на работу. Однако в связи с несогласием вступить в члены соответствующего профсоюза он был уволен без уведомления.

¹ *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, § 58, ECHR 2006–I.

Оба заявителя возражали против членства в указанном профсоюзе по политическим мотивам. Для обоих заявителей наличие членства было условием сохранения рабочего места.

Воспользовавшись критерием, **затронуты ли заявители лично (непосредственно) и существенно** (*individually and substantially affected*) применением к ним соглашений о закрытом цехе, Суд установил посягательство на сущность права по статье 11 Конвенции.

Позиция Суда, высказанная в отношении заявителя Соренсена, разделялась далеко не всеми судьями: четыре выступили с критикой. Одно из оснований возникших разногласий — недостаточная аргументация возможного нарушения негативного права на свободу объединения **«при рассмотрении обстоятельств конкретного дела»** (*in the circumstances of a given case*).

51. Для выявления нарушения права не вступать в члены профсоюза, в принципе, как следует из постановления по рассматриваемому делу и в особенности из особых мнений судей, важна аргументация. В случае с предварительными соглашениями о закрытом цехе она более сложна, так как включает два момента: доказательство наличия принуждения до момента принятия требования об обязательном членстве и доказательство принуждения в связи с угрожающими существенными последствиями, которые может повлечь несоблюдение данного требования. Примерно перечень обстоятельств сводится к следующему:

- сколько раз и к какому работодателю заявитель обращался с заявлением о приеме на работу до принятия условия об обязательном профсоюзном членстве;
- возможен ли поиск альтернативной работы по профессии на доступном расстоянии;

- возможно ли обращение к работодателю, не участвующему в соглашениях о закрытом цехе;
- каковы последствия увольнения (надежные перспективы устройства на новую работу, угроза лишения средств к существованию, увольнение без компенсации и возможности восстановления).

52. Негативный аспект свободы объединения включает помимо права не вступать в профсоюз и **второй элемент: право выходить из профсоюза**¹. В этой плоскости вопрос о нарушении статьи 11 Конвенции еще не ставился перед Судом, хотя в деле г-на Расмуссена речь идет по сути об этом. Дела, которые непосредственно затрагивали бы **право выходить из профсоюза**, в Суде не рассматривались. Однако косвенные упоминания этого права позволяют сделать вывод о том, что оно признается как аспект свободы профсоюзов.

¹ *Gustafsson v. Sweden*, judgment of 25 April 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-II, § 45.

IV. ПРАВО НА СВОБОДУ ОБЪЕДИНЕНИЯ: ПРАВА ПРОФСОЮЗОВ

- Свобода профессиональных союзов
- Средства защиты интересов членов профсоюзов

53. Согласно позиции Суда **свобода профсоюзов** выступает как одна из форм и особый **аспект** свободы объединения¹. Статья 11 Конвенции выходит за рамки предоставления защиты только индивидуальным правам. Она также гарантирует и свободу профсоюзов, то есть права, которые можно отнести к коллективным. С вопросом о свободе профсоюзов связан вопрос об определении прав профсоюзов, обязанностей государств по невмешательству в права профсоюзов и защите их прав, а также о балансе прав и интересов профсоюзов, членов профсоюзов, работников, общества.

54. Свобода профсоюзов была признана в одном из первых дел, затрагивающих соответствующий аспект статьи 11, — в деле, рассмотренном в 1975 году, *National Union of Belgian Police v. Belgium*². В связи с тем что права профсоюзов не упоминаются в Конвенции, а также в связи с разнообразием практики государств в данной области и «чувствительной природой» социально-экономических отношений, права профсоюзов в этом решении сводились только к **праву на то, чтобы мнение профсоюза было заслушано**. Это обуславливает и **широкую** свободу усмотрения государств в том, как гарантировать свободу профсоюзов. «Конвенция требует, чтобы

¹ *National Union of Belgian Police v. Belgium*, judgment of 27 October 1975, Series A, no. 19, § 37.

² *National Union of Belgian Police v. Belgium*, judgment of 27 October 1975, Series A, no. 19, § 38.

внутреннее законодательство, не вступая в противоречие со статьей 11, давало профсоюзам возможность бороться за интересы своих членов¹», — постановил Суд. Таким образом, вопрос о конкретных правах профсоюзов на данном этапе еще не поднимался.

55. Осуществление тех или иных прав профсоюзов невозможно без признания их со стороны государства или работодателя. В постановлении *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*² Суд осторожно отметил, что пока не готов расширить право профсоюзов быть выслушанными до такой степени, чтобы возложить на работодателя обязанность признавать профсоюз (см. 60).

56. **Профсоюзы** как частноправовые объединения обладают определенной степенью **автономии**. Эта автономия не является абсолютной, иначе индивид был бы беззащитным от **злоупотребления доминирующей позицией** со стороны профсоюзов. Согласно позиции Суда «демократия не означает только то, что взгляды большинства должны всегда превалировать: должен быть достигнут баланс, который обеспечивает справедливое и надлежащее отношение к меньшинству и не допускает любого злоупотребления доминирующей позицией»³. Таким образом, свобода профсоюза не является абсолютной, а автономия профсоюзов может быть ограничена в целях соблюдения указанного баланса интересов. Ограничения должны соответствовать требованиям пункта 2 статьи 11 Конвенции. Возможны и другие ограничения. Так,

¹ Там же, § 39.

² *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, § 44, ECHR 2002–V.

³ *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 44, § 63.

свобода профсоюзов включает **право осуществлять автономию** профсоюза в рамках **закона**¹.

57. В решении *Cheall v. the United Kingdom*² Суд пытался привести примерный **перечень прав профсоюзов**. С учетом последних постановлений и решений он может быть сведен к следующему:

- право принимать устав профсоюза. «*Prima facie* профсоюзы обладают свободой устанавливать правила относительно членства, включая административные формальности и уплату взносов, равно как и другие существенные критерии, такие как профессия, принадлежность к какой-либо отрасли будущего члена профсоюза»³.
- право осуществлять управление своими делами;
- право создавать объединения профсоюзов и вступать в них;
- право принимать решение о приеме в членство **в соответствии с уставом профсоюза**. В некоторых случаях свобода вступать в профсоюз может вступать в конфликт со свободой профсоюзов выбирать своих членов. Свобода в выборе членов профсоюза необходима и обусловлена прежде всего сущностью и целями профсоюзов — защищать интересы своих членов. «Объединения создаются людьми, которые поддерживают определенные ценности или идеалы, намерены добиваться общих целей, поэтому отсутствие контроля над членством препятствовало бы эффективному осу-

¹ *National and Local Government Officers Association (NALGO) v. the United Kingdom*, no. 21386/93, Commission decision of 1 September 1993, unreported.

² *Cheall v. the United Kingdom*, no. 10550/83, Commission decision of 13 May 1985, Decisions and Reports 42, p. 178, 185.

³ *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, § 38, ECHR 2007–III.

шествлению их свобод и ставило бы их под угрозу»¹;

- право принимать решение об исключении из членов профсоюза **в соответствии с уставом профсоюза**.

Основанием для исключения из профсоюза согласно позиции, которая в решении *National and Local Government Officers Association (NALGO) v. the United Kingdom* высказана в мотивировочной части, в принципе может быть несоблюдение правил профсоюза. В этом деле профсоюз исключил девять своих членов за то, что в момент проведения официальной забастовки они вышли за кордон пикетов. В соответствии с Консолидированным актом о профсоюзах и трудовых отношениях это решение профсоюза было обжаловано, так как представляло собой в соответствии с нормами акта неоправданное требование к дисциплине, и был вынесен приказ о его отмене. Профсоюз не согласился с этим решением и взамен выплатил компенсацию пострадавшим.

Соответственно в Суде профсоюз-заявитель оспаривал соответствующие нормы Консолидированного акта как недопустимое ограничение эффективного осуществления профсоюзом свободы объединения, в том числе в ее коллективном аспекте, и как неприемлемое вмешательство в автономию профсоюза. Заключение Суда состояло в том, что при принятии решения об исключении должна быть дана оценка правам лица, в отношении которого стоит вопрос об исключении, а также правам других членов объединения, и принцип пропорциональности должен быть соблюден. Параллельно был рассмотрен вопрос об обязательстве государства гарантировать защиту прав индивида от злоупотребления доминирующей позицией со стороны профсоюза. Примером

¹ *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, § 39, ECHR 2007–III.

такой ситуации, по мнению Комиссии, является исключением в нарушение устава (правил) профсоюза, а также тот случай, когда устав профсоюза содержит необоснованные и дискреционные нормы. И в данном деле нормы Консолидированного акта стали средством защиты от трактуемых в сторону ужесточения требований к поведению членов правил профсоюза. Суд встал на сторону властей государства-ответчика.

В постановлении по делу *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*⁹ Судом было признано нарушение свободы профсоюза регулировать условия членства. В соответствии с решением национального суда профсоюз-заявитель был обязан повторно принять в члены лицо, которое ранее исключил. Основанием исключения послужило членство этого лица в политической националистической партии, которую профсоюз считал фашистской, и участие в ее политической деятельности, которые были несовместимы с целями профсоюза-заявителя. При этом Суд подчеркнул, что профсоюзы в большинстве случаев выступают как активные участники политической жизни с ярко выраженной политической программой.

В деле *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*⁹ был определен предел свободы профсоюзов в сфере реализации права принимать лиц в свои члены и исключать из членства, а именно — соблюдение устава профсоюза. К качеству устава предъявляются требования «справедливости»: он не должен быть необоснованным и произвольным¹.

- Право не раскрывать имена своих членов.

¹ *Cheall v. the United Kingdom*, no. 10550/83, Commission decision of 13 May 1985, Decisions and Reports 42, p. 186; *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, § 43, ECHR 2007–III.

Рассмотрев дело *The National Association of Teachers in further and higher education v. the United Kingdom*, Комиссия постановила, что раскрытие имен членов профсоюза перед работодателем до начала забастовки не является существенным ограничением права предпринимать коллективные действия и права на забастовку. Однако возложение на профсоюзы обязанности раскрывать имена членов профсоюза третьим лицам может стать необоснованным вмешательством в права профсоюзов¹.

- Защита от дискриминации на основании членства в профсоюзе.

Статья 14 Конвенции не раз поднималась в делах о свободе объединения в профессиональные союзы. Уже в первом деле по статье 11, рассматривавшемся в профсоюзном аспекте, *National Union of Belgian Police v. Belgium*, Суд перечислил базовые правила применения статьи 14: «Статья 14 не имеет самостоятельного значения, она дополняет другие нормативные статьи Конвенции и Протоколов: она обеспечивает отдельным лицам или группам лиц, находящимся в сопоставимых ситуациях, защиту от всех видов дискриминации при осуществлении прав и свобод, защищаемых этими статьями. Мера, которая сама по себе находится в соответствии с требованиями статьи, гарантирующей соответствующее право или свободу, может поэтому оказаться нарушением данной статьи, взятой в сочетании со статьей 14, по причине дискриминационного характера меры. Статья 14 как бы образует интегрированную часть каждой из статей, устанавливающих права и свободы, независимо от их природы»².

¹ *The National association of teachers in further and higher education v. the United Kingdom*, no. 28910/95, Commission decision of 16 April 1998, unreported.

² *National Union of Belgian Police v. Belgium*, judgment of 27 October 1975, Series A, no. 19, § 44.

Оценка Суда в подобных случаях сосредоточивается на следующих моментах: имеется ли различие или неравенство в положении отдельных лиц или групп лиц, находящихся в сопоставимых ситуациях, имеется ли объективное и разумное основание обнаруженного неравенства, что подразумевает установление наличия правомерной цели и разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью. Таким образом, Суд устанавливает дискриминационный характер устанавливаемых различий.

В целом стоит отметить, что положительных по содержанию постановлений Суда по жалобам на нарушение статьи 14 в сочетании со статьей 11 Конвенции, в которых вопрос о нарушении рассматривался отдельно и нарушение было признано, в профсоюзном аспекте до постановления по делу *Даниленков и др. против России* не выносилось.

В *National Union of Belgian Police v. Belgium* ведение коллективных переговоров между Министерством внутренних дел и наиболее представительными профсоюзами, к числу которых не относился профсоюз-заявитель, по мнению Суда, было оправдано со стороны властей соображениями недопущения «профсоюзной анархии». Ряд типичных жалоб, связанных с представительством профсоюзов перед органами государственной власти, рассматривался впоследствии с аналогичным результатом (например, *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, *Schmidt and Dahlström v. Sweden, Federation Syndicale Unitaire contre la France*⁹).

В этом отношении значение постановления по делу *Danilenkov and Others v. Russia*⁹ и с точки зрения вынесения решения в пользу заявителя, и с точки зрения эффективной интерпретации соответствующих норм Конвенции не переоценимо. Составным элементом права на свободу объединения в профессиональные союзы является «право не подвергаться дискриминации за свой выбор в использовании права на за-

щиту через профсоюз»: «Формулировка статьи 11 явно отсылает к праву “каждого”, и это положение, очевидно, включает право не подвергаться дискриминации за свой выбор в использовании права на защиту через профсоюз. <...> Таким образом, совокупность мер, призванных обеспечивать гарантии статьи 11, должна включать защиту от дискриминации на основании членства в профсоюзе, которая в соответствии с точкой зрения Комитета по свободе объединения представляет собой одно из наиболее серьезных нарушений свободы объединения, способных поставить под угрозу само существование профсоюза»¹.

Учитывая особую важность этого постановления, стоит коснуться фактических обстоятельств дела, составивших основу доказательств дискриминации членов профсоюза по делу: 1) формирование резервных бригад из членов Российского профсоюза докеров (РПД), которое повлекло сокращение заработной платы; 2) лишение бригадиров от РПД права выбора задания на смену, а также поддержание малочисленности бригад, состоящих из участников РПД, что также повлекло сокращение заработной платы; 3) формирование аттестационных комиссий по технике безопасности без представителей от РПД и связанная с этим неаттестация докеров — членов РПД; 4) сокращение штата, в результате которого работы лишились преимущественно члены РПД (80 % от общего числа сокращенных); 5) перевод лиц, не являющихся членами РПД, на другую работу с более выгодными условиями оплаты труда и пр.

58. Статья 11 **не** гарантирует профсоюзам или его членам какого-либо особого отношения со стороны государства. Этот исходный принцип, связанный с регулированием деятельности профсоюзов, был сформулирован еще в результате

¹ *Danilenkov and Others v. Russia*, no. 67336/01, § 124, 30 July 2009.

рассмотрения дела *National Union of Belgian Police v. Belgium*. В связи с этим вполне обоснованно не все элементы деятельности профсоюзов охватываются статьей 11 Конвенции.

В частности, не является необходимым элементом права, гарантированного статьей 11 Конвенции,

- право на распространение на прошлое благ или преимуществ (например, повышение заработной платы), достигнутых в результате заключения нового коллективного договора¹;
- право на участие в консультациях²;
- право на заключение любого коллективного договора с государством (соответственно государство не обязано заключать любой коллективный договор с профсоюзом)³.

59. Свобода защищать интересы своих членов предполагает многообразие средств защиты таких интересов. Существование и обеспечение каждого из них не являются обязательными в государстве: одно может быть эффективно компенсировано другим. Главное, чтобы «внутреннее законодательство, не вступая в противоречие со статьей 11, давало профсоюзам возможность бороться за интересы своих членов»⁴.

60. В практике Суда упоминаются следующие **виды средств защиты** интересов членов профсоюзами.

Забастовка. Предоставление государствами права на забастовку, несомненно, является **одним из наиболее важных**

¹ *Schmidt and Dahlström v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A, no. 21, § 34.

² *National Union of Belgian Police v. Belgium*, judgment of 27 October 1975, Series A, no. 19, § 38.

³ *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A, no. 20, § 39.

⁴ *National Union of Belgian Police v. Belgium*, judgment of 27 October 1975, Series A, no. 19, § 39.

средств защиты интересов членов профсоюза. Практика государств в этой части складывается по-разному: право на забастовку предоставляется либо только профсоюзам, либо и профсоюзам, и работникам. Однако это право не вытесняет другие средства защиты интересов профсоюзов: наряду с ним существуют и другие. Это право, прямо не зафиксированное в статье 11, в соответствии с национальным правом может быть подвергнуто регулированию, которое в некоторых случаях может ограничивать его реализацию¹. Поэтому само по себе ограничение права на проведение забастовки не поднимает вопроса о соответствии статье 11 Конвенции. Но **абсолютный запрет** права на забастовку будет нарушением статьи 11 Конвенции².

Ряд жалоб, непосредственно или косвенно связанных с обжалованием нарушений права на забастовку, были рассмотрены Судом против Турции в 2007–2009 годах. Статья 54 Конституции Турции гарантирует право работников на забастовку и подробно регулирует ограничения и условия реализации этого права. Закон о публичной службе от 1965 года и специальное законодательство в данной области предусматривают право на объединение в профсоюзы государственных и муниципальных служащих. В деле ***Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey***³ заявитель-профсоюз являлся членом Федерации профсоюзов служащих общественного сектора³. 18 апреля 1996 года члены административного совета профсоюза-заявителя приняли участие в общенациональном дне акций протеста в форме забастовки. За пять дней до этих событий руководством управления персоналом при премьер-

¹ *Schmidt and Dahlström v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A, no. 21, § 36.

² European Human Rights Law: The Human Rights Act 1998 and the European Convention on Human Rights / Keir Starmer. Legal Action Group, 1999. P. 672.

³ *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, no. 68959/01, 21 April 2009.

министре Турции был издан циркуляр, в котором было указано, что государственным служащим, принимающим участие в забастовке, будет оказано противодействие со стороны органов государственной власти и они будут привлечены к ответственности. Впоследствии к участникам забастовки были применены меры дисциплинарной ответственности. В связи с тем что вопрос о праве государственных служащих на забастовку не был урегулирован на момент событий, данный циркуляр, не будучи нормативно-правовым актом, фактически стал правовым основанием для применения дисциплинарных санкций.

В постановлении по данному делу Суд указал, что **право на забастовку не является абсолютным**. Запрет на проведение забастовок государственных служащих может быть признан соответствующим Конвенции, однако он **не должен распространяться на все виды государственной службы**. К примеру, работники кадастровой службы и службы, отвечающей за обеспечение инфраструктуры и строительство дорог (заявители в рассматриваемом деле), работники государственных предприятий не должны быть лишены указанного права. Все допускаемые законом ограничения указанного права должны отвечать требованиям правовой определенности, содержать ясные и четкие правила относительно тех категорий государственных служащих, к которым применяется указанное ограничение¹. В связи с тем что циркуляр был сформулирован в общих словах и распространялся на все категории государственных служащих, Суд признал ограничение права в настоящем деле не являющимся «необходимым в демократическом обществе» и нарушение статьи 11 Конвенции.

Обязательное посредничество (арбитраж). Нарушение статьи 11 Конвенции в деле *Federation of Offshore Workers' Trade*

¹ *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, no. 68959/01, § 32, 21 April 2009.

*Unions and Others v. Norway*¹ заявитель связывал с принятым Правительством Норвегии решением, которое запретило проведение забастовки Федерацией профсоюзов нефтяников Северного моря и назначило проведение обязательной арбитражной процедуры урегулирования спора. Суд не согласился с доводами заявителя: запрет забастовки был обусловлен возможностью значительных потерь дохода (в том числе бюджетных) от добычи углеводородного сырья, а также неблагоприятных последствий для обеспечения энергоресурсами рынка Европейского союза. Таким образом, в силу сложившихся чрезвычайных, и не только экономических, условий правительство правомерно ввело данную меру. Однако Суд сделал важную оговорку: система обязательного посредничества, которая приводит к прекращению законных забастовок, не будет рассматриваться как пропорциональная мера ограничению конвенционного права во всех случаях, в которых оказывается экономическое давление.

Проведение консультаций. В деле *National Union of Belgian Police v. Belgium* Суд не выявил нарушения статьи 11 Конвенции. Законодательством Бельгии было предусмотрено, что публичные власти, выступающие в качестве работодателя, проводят консультации с наиболее представительными профсоюзами. Профсоюз-заявитель не относился к данной категории. По мнению заявителя, такая ситуация ставила его в невыгодное положение по сравнению с другими, в частности стимулировала выход из членства. С точки зрения Суда, политика ограничения числа профсоюзов, с которыми проводятся консультации, относится исключительно к компетенции государства, в которую Суд не должен вмешиваться. Кроме того, заявитель сохранял возможность иными способами отстаивать свое мнение.

¹ *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), no. 38190/97, ECHR 2002–VI.

Аналогичная ситуация возникла в деле *Haalebos and 79 others v. Netherlands*¹, в котором объединению хирургов было отказано в участии в переговорах по тарифам на оказание медицинских услуг. В деле *Federation Syndicale Unitaire contre la France*² Суд также указал, что государство-ответчик может ограничить обязательство консультироваться с профсоюзами при условии ненанесения ущерба свободе профсоюзов и недопущения дискриминационных действий, противоречащих статье 14.

Заключение коллективных договоров. В деле *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden* заявитель жаловался на то, что Национальная служба по коллективным переговорам отказывалась в течение нескольких лет заключать коллективные договоры с ним. Как и в предыдущем случае, Суд не стал вмешиваться в политику ограничения числа организаций, с которыми заключаются коллективные соглашения.

Последние постановления Суда позволяют сделать вывод о том, что значение этого средства, позволяющего защищать интересы членов профсоюза, возрастает. Об этом свидетельствуют постановления Секции и Большой палаты Суда по делу *Demir and Baykara v. Turkey*³. Жалоба была подана председателем профсоюза и членом профсоюза *Tüm Bel Sen*, объединяющего служащих различных муниципалитетов, на нарушение права создавать профессиональные союзы и право профсоюзов заключать коллективные договоры. В рамках судебного разбирательства в национальных судах было установлено, что на момент создания профсоюза в Турции порядок реализации этих прав не был урегулирован в законода-

¹ *Haalebos and 79 others and De Nederlandse Vereniging voor Thoraxchirurgie v. the Netherlands*, no. 21741/93, Commission decision of 11 January 1995, unreported.

² *FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE contre la France* (déc.), n° 49258/99, 29 janvier 2002.

тельном порядке. В окончательном судебном решении по делу было признано, что профсоюз не обладает правосубъектностью, соответственно коллективный договор, заключенный профсоюзом с коммуной Газиантеп, был аннулирован.

В прецедентной части постановления Секции Суда высказана точка зрения, согласно которой при особых обстоятельствах заключение коллективного договора может составлять **основное** средство защиты интересов членов профсоюза. Более того, Суд отметил **органическую связь** свободы профсоюзов и свободы заключения коллективных договоров. По сути, произошла определенная корректировка позиции Суда по этому вопросу, что вызвало недовольство решением со стороны властей государства-ответчика, которые подали обращение о направлении дела после его рассмотрения Секцией в Большую палату. Обращение было удовлетворено, и Большая палата вынесла постановление по этому делу, которое по существу оформило пересмотр сложившейся судебной практики в отношении права на заключение коллективных договоров и права на ведение коллективных переговоров: «В свете данных изменений Суд считает, что его прецеденты, согласно которым право на коллективные переговоры и заключение коллективных договоров не является неотъемлемым элементом статьи 11, необходимо пересмотреть с тем, чтобы принять во внимание заметное развитие, достигнутое в соответствующих вопросах в рамках систем как международного, так и внутригосударственного права»¹.

Ведение коллективных переговоров. В своей деятельности Суд сталкивается с различными системами ведения коллективных переговоров: **добровольной** (работодатели не обязаны признавать профсоюзы для целей коллективных переговоров) и **обязательной** (налагает на работодателей обязанность проводить переговоры с профсоюзами). Суд пока не распро-

¹ *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, § 153, 12 November 2008.

страняет право профсоюзов быть услышанными до такой степени, чтобы обязывать **работодателей**, в том числе и государство, выступающее в роли работодателя, признавать любой профсоюз (см. 55).

Отсутствие возможности участвовать в коллективных переговорах в деле *Trade union X. v. Belgium* не было признано нарушением статьи 11 Конвенции, так как у профсоюза-заявителя в любом случае сохранились другие возможности защищать интересы своих членов и они не игнорировались государством.

Наконец, в постановлении Большой палаты по делу ***Demir and Baykara v. Turkey (GC)***⁹ этому праву был предан особый вес: «Суд полагает, что с учетом изменений в трудовом праве, как в международном, так и внутригосударственном, и практики государств-участников Конвенции в этих вопросах право на ведение коллективных переговоров с работодателем стало в принципе одним из неотъемлемых элементов “права создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов”, закрепленным в статье 11 Конвенции в том смысле, что государства остаются свободными организовывать их правовые системы таким образом, чтобы при необходимости предоставлять особый статус представительным профсоюзам (representative trade unions)»¹.

Участие в публичных акциях. Этот аспект профсоюзной деятельности нельзя однозначно отнести к числу прав профсоюзов или средств защиты интересов его членов. Вместе с тем очевидна его связь с реализацией права на свободу мирных собраний и проведение забастовок. Судом уже было рассмотрено несколько дел о реализации права на свободу мирных собраний посредством участия в акциях протестах в ин-

¹ *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, § 154, 12 November 2008.

дивидуальном аспекте (см. 29, 30). В деле *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*⁹ жалоба относительно участия в общенациональном дне забастовок уже была подана от имени профсоюза служащих общественного сектора (см. 65). Несмотря на то что к участникам акции и профсоюзу в целом не были применены какие-либо санкции, Суд признал, что издание циркуляра руководством управления персоналом при премьер-министре Турции, запрещающего участие в акции всем государственным служащим и указывающего на возможность применения санкций, «устрашающим для членов профсоюза и любого другого лица, желающего законно участвовать в подобном дне забастовок».

Мотивировочная часть этого постановления содержит ряд выводов в отношении права на проведение забастовок:

Суд признает, что право на забастовку не носит абсолютный характер. Оно может быть подчинено некоторым условиям и являться предметом некоторых ограничений. Так, принцип свободы профсоюзов может быть совместим с запретом права на проведение забастовки для служащих, исполняющих функции власти от имени государства. Тем не менее, если этот запрет на проведение забастовок может касаться некоторых категорий служащих, <...> он не может распространяться на всех служащих, как это имеет место в данном деле, или на работников общественной сферы коммерческих или промышленных государственных предприятий. Так, законные ограничения на право забастовок должны были бы максимально ясно и четко определить категории граждан, которых это касается¹.

¹ *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, no. 68959/01, § 32, 21 April 2009.

V. ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ

Негативные обязательства государств

61. Основная задача Конвенции состоит в том, чтобы оградить свободу личности от вмешательства со стороны государства, его органов и должностных лиц. Свобода объединения и права, предусмотренная статьей 11, соответственно также должна быть защищена от подобных действий. Вместе с тем указанные права не являются абсолютными и могут быть ограничены государствами.

62. Статья 11 признает, что ограничения допустимы в двух случаях. По общему правилу ограничения допускаются по основаниям и в порядке, предусмотренном в первом предложении пункта 2 статьи 11 Конвенции. Таким образом, ограничения могут устанавливаться в отношении любых лиц, находящихся под юрисдикцией государства. Но для отдельных категорий, а именно «лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства», устанавливаются **специальные ограничения**, которые сформулированы во втором предложении пункта 2 статьи 11.

Общие основания и порядок ограничения прав по статье 11

- «Предусмотрено законом»
- Правомерная цель
- «Необходимо в демократическом обществе»

63. Пункт 2 статьи 11 Конвенции делает оговорку, что предусмотренные ею права не подлежат никаким ограничениям, «кроме случаев». Перечень таких «случаев», то есть оснований и пределов ограничений прав, устанавливается только Конвенцией. Согласно пункту 2 статьи 11 Конвенции они должны быть «предусмотрены законом», «необходимы в демократическом обществе» в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, для защиты прав и свобод других лиц¹.

64. Кроме того, статья 11 Конвенции допускает введение «законных ограничений» на осуществление рассматриваемых прав для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции, административных органов государства.

В данном разделе указанные конвенционные принципы будут рассматриваться исключительно в связи с делами по профсоюзной тематике.

65. С применением основания ограничения прав **«предусмотрено законом»** (*prescribed by law*) по статье 11 в практике Суда по рассматриваемой категории дел принципиальных спорных моментов не возникало. Данный критерий применяется к ограничениям и другим конвенционным правам и не обладает спецификой. Понятие закона является автономным и с точки зрения российской системы права трактуется расширительно: в **материальном и формальном** смысле. В первом

¹ Нельзя исключать того, что Судом могут быть использованы положения статьи 16 Конвенции, допускающей ограничение на политическую деятельность иностранцев, требования статьи 17 Конвенции, не допускающие упразднения или ограничения в большей мере признанных конвенционных прав, и нормы статьи 18 Конвенции, запрещающие применение ограничений для иных целей, чем для тех, которые установлены Конвенцией. Однако на сегодняшний день в практике по рассматриваемой категории дел эти статьи не затрагивались.

случае речь идет о сущности данного критерия, о соответствии принятой меры праву как таковому (т.е. наличие правового основания). В формальном смысле «закон» может подразумевать любой нормативный правовой акт (как закон, так и подзаконный), акт негосударственного органа, а также судебную практику. «Законом» является действующий правовой акт в том виде, как он истолкован компетентными судебными органами в свете новых фактических обстоятельств. Формальная сторона охватывает требования и к качеству «закона»: он должен быть принят в установленном порядке и в рамках компетенции соответствующего органа, доступен для заинтересованного лица, сформулирован с достаточной степенью точности и конкретности и не противоречит принципу верховенства права¹.

В деле *Council of Civil Service Unions v. the United Kingdom* оценивалось соблюдение данного критерия². Регулирование трудоустройства гражданских служащих в Соединенном Королевстве до определенного момента являлось королевской прерогативой. Однако после издания приказа в Совете (*Order in Council*) это полномочие перешло к министру по делам гражданской службы. В соответствии с этим приказом министром были изданы два акта, запрещавшие гражданским служащим быть членами профсоюзов. Суд пришел к выводу, что эти акты были законны, имели правовое основание в национальном праве, приняты министром в пределах его компетенции, законность актов министра была подтверждена национальными судами. Сами акты соответствовали требованиям «точности и конкретности», доступности, не были

¹ *Kruslin v. France*, judgment of 24 April 1990, Series A, no. 176-A, p. 27; Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции РФ: Избр. права / Ин-т права и публичной политики. М., 2002. С. 86–90.

² *Council of Civil Service Unions et al v. the United Kingdom*, no. 11603/85, Commission decision of 20 January 1987, Decisions and Reports 50, p. 228.

произвольными по содержанию, так как усмотрение министра в данном случае могло быть подвергнуто судебному контролю.

В деле *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*⁹ основанием для запрета права на проведение забастовки стал циркуляр, принятый руководством управления персоналом при премьер-министре Турции, который, согласно замечаниям властей государства-ответчика, по своей природе не являлся нормативным актом, а носил скорее рекомендательный характер и воспроизводил отдельные положения законодательства относительно права государственных служащих на забастовку. Тем не менее он рассматривался соответствующими органами государственной власти как основание для применения мер дисциплинарной ответственности к нарушителям его положений, соответственно Суд отнес его к категории «законна».

66. Ограничения прав допустимы в правомерных целях (*legitimate aim*), предусмотренных пунктом 2 статьи 11 Конвенции:

а) в интересах национальной безопасности (*Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway*) и общественного порядка;

б) в целях предотвращения беспорядков и преступлений;

в) для охраны здоровья (*Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway*) и нравственности;

г) для защиты прав и свобод других лиц (*Young, James and Webster v. the United Kingdom; Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway; Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*)⁹.

В деле *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom* согласно Консолидированному акту о профсоюзах и трудовых отношениях лицо не может

быть исключено из профсоюза в связи с его членством в политической партии. Преследуя цель «защиты прав и свобод лиц», состоящих в политических партиях, государство установило чрезмерное ограничение свободы профсоюза.

В деле *UNISON v. the United Kingdom*⁹ вынесение судебного запрета о проведении забастовки членов профсоюза-заявителя в больнице Университи-колледж Лондонского университета преследовало цель «защиты интересов других лиц», так как их действия могли негативного повлиять на способность работодателя больницы Университи-колледж эффективно осуществлять свою деятельность, в том числе выполнять обязательства перед другими органами.

67. Толкование Судом критерия «**необходимо в демократическом обществе**»¹ (*necessary in democratic society*) по отношению к свободе профсоюзов включает несколько аспектов.

- «**Необходимо**» в данном контексте не обладает гибкостью выражений «целесообразно» и «желательно»², оно подразумевает существование «**острой социальной потребности**» (*pressing social need*). Определяя, существует ли такая «потребность» и какие меры должны быть приняты, чтобы удовлетворить ее, национальные власти обладают **широкой свободой усмотрения**. Эта свобода усмотрения, однако, не является неограниченной и сочетается с европейским контролем, осуществляемым Судом, чья задача состоит в том, чтобы вынести окончательное решение, совместимо ли ограничение со сво-

¹ *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 44, § 63; *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, § 42, 43, ECHR 2007–III.

² *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A, no. 24, § 48.

бодой объединения, гарантированной статьей 11¹. Осуществляя свою контрольную функцию, Суд не должен подменять национальные власти.

- Критериями «**демократического общества**» являются плюрализм, толерантность и широта мышления. «Демократическое общество» подразумевает **баланс** интересов.

Интересы личности могут в некоторых случаях быть подчинены интересам коллектива, между тем демократия не означает только то, что взгляды большинства всегда должны преобладать: необходимо достижение **баланса**, который гарантирует справедливое и надлежащее обращение с интересами меньшинства и позволяет избежать любого злоупотребления доминирующей позицией. Для того чтобы право личности быть членом профсоюза могло быть реализовано, государство должно, тем не менее, защищать индивида от злоупотребления доминирующим положением со стороны профсоюза. Такое злоупотребление может произойти, например, когда отказ в приеме в профсоюз или исключение из него были произведены не в соответствии с уставом профсоюза, или когда устав был полностью несправедлив, или последствия исключения привели к значительным трудностям².

С точки зрения **необходимости** в демократическом обществе рассматривалось признание законным увольнения заявителей, принятых на работу тогда, когда членство в профсоюзе не было условием приема на работу, в деле *Young, James and Webster v. the United Kingdom*. Соглашения о закрытом цехе предоставляли определенные гарантии, поэтому их заключение расценивалось как предпочтительное. Однако

¹ *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), no. 38190/97, ECHR 2002–VI.

² *Johanssen v. Norway*, no. 13537/88, Commission decision of 7 May 1990, unreported.

многие существовавшие до этого соглашения о закрытом цехе не предъявляли требования вступить в определенный профсоюз к работникам, которые членами профсоюза не являлись. С этой точки зрения, принятые меры нельзя рассматривать как оправданные. В дополнение не был соблюден **баланс** интересов: не было учтено мнение меньшинства, к которому принадлежали заявители.

Существовала ли «**потребность**» ограничить реализацию права на проведение забастовки в деле *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway*? Решение о запрете забастовки было принято после того, как уже была проведена одна забастовка, в которой участвовали все члены профсоюза, она охватила все стационарные объекты на континентальном шельфе Норвегии и за 36 часов проведения привела к значительным убыткам. Правительство было вынуждено принять меры, так как продолжение забастовки могло повлечь серьезные убытки для всех добывающих компаний, вызвать проблемы с обеспечением энергоресурсами стран Евросоюза и неблагоприятно сказаться на государственном бюджете. Суд согласился с позицией правительства.

Было ли «**необходимо**» обязательное членство в Фрами (Frami) в деле *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland*? Обязательное членство в Фрами (Frami) для владельцев такси было установлено законом, и его отсутствие наказывалось отзывом лицензии на оказание услуг такси. Надзорные функции, с которыми правительство связывало учреждение этого объединения, по сути, осуществлялись государственным органом. Рассмотрев обстоятельства дела, Суд пришел к выводу, что обязательное членство нельзя признать единственно возможным средством, позволяющим обеспечить выполнение владельцами лицензий соответствующих обязанностей. Кроме того, ничто не препятствовало Фрами (Frami) осуществлять свои функции иными способами, не прибегая к обя-

зательному членству. В связи с этим принуждение заявителя к членству вопреки его взглядам и под угрозой отзыва лицензии не было необходимым.

68. Тест «необходимо в демократическом обществе» предполагает также оценку **пропорциональности (соразмерности) (proportionality)** принятых мер, ограничивающих соответствующее право, преследуемой правомерной цели¹.

Ущерб, который понесли заявители в деле *Young, James and Webster v. the United Kingdom* (увольнение без права на получение компенсации и восстановления на работе), был несоразмерной мерой для достижения поставленных целей.

Принуждение к вступлению в Фрами (Frami) вопреки убеждениям и под угрозой отзыва лицензии в *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland* Суд также расценил как непропорциональную меру.

Введение обязательного арбитража, который приводит к прекращению забастовки, по мнению Суда, не всегда может рассматриваться как пропорциональная мера. Но в деле *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway*, учитывая особенности рынка энергоресурсов, данная мера была признана пропорциональной.

Принятие акта, запрещающего государственным служащим GCHQ² быть членами профсоюза без уведомления и предварительных консультаций, является пропорциональной мерой, учитывая деятельность этой категории гражданских служащих, связанную с обеспечением национальной безопасности (*Council of Civil Service Unions v. the United Kingdom*).

¹ *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), no. 38190/97, ECHR 2002–VI.

² Government Communications Headquarters (GCHQ) — Центр правительственной связи Соединенного Королевства, включен в структуру Министерства иностранных дел.

69. Критерий относимости и существенности причин введения ограничений (*relevant and sufficient reasons*) предполагает оценку Судом мотивов, причин, аргументов государства-ответчика, обосновывающих введение ограничения¹.

Ограничения прав по статье 11 в отношении отдельных категорий лиц

- «Законные ограничения»
- «Лица, входящие в состав административных органов государства»

70. В свете статьи 11 Конвенции государство может рассматриваться с двух точек зрения: как носитель публичной власти (*holder of public power*) и как работодатель (*State as employer*). В качестве работодателя могут выступать не только государственные органы (министерство внутренних дел в деле *National Union of Belgian Police v. Belgium*), но и органы, специально уполномоченные регулировать отношения в сфере труда (например, Национальная служба по коллективным переговорам в деле *Schmidt and Dahlström v. Sweden*[Ⓞ]). В широком смысле, государство является работодателем для государственных служащих, работников государственных предприятий и государственных учреждений, для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции, административных органов государства. Постепенно Суд пытается установить, права каких категорий лиц и в каком объеме защищаются статьей 11 Конвенции.

Суд уже в деле *Schmidt and Dahlström v. Sweden* подчеркнул применение статьи 11 по отношению к работникам государ-

¹ *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), no. 38190/97, ECHR 2002–VI.

ственного сектора (*state employee*): «Статья 11 является обязательной для государства-работодателя, независимо от того, регулируются ли отношения с его работниками публичным или частным правом»¹.

71. Цель приведенной выше оговорки статьи 11 состояла в том, чтобы исключить перечисленные группы государственных служащих из-под полной защиты статьи. Статус этих категорий лиц в правовых системах государств-участников связан с особыми полномочиями и ответственностью. В частности, во многих странах действуют требования политической беспристрастности (нейтральности), непринадлежности к профессиональным союзам и неучастия в их деятельности. В деле *Ahmed and Others v. the United Kingdom*², например, Суд признал соответствующими Конвенции ограничения, вводимые для должностных лиц местных органов власти, связанные с членством в политической партии. При ограничении прав указанных категорий лиц должны соблюдаться особые критерии. Более того, само понятие «ограничение» в указанном смысле является достаточно широким, чтобы включить и **запрет** на членство в профсоюзах.

Во-первых, ограничения должны быть законными. Понятие «**законные ограничения**» (*lawful restrictions*) интерпретируется Судом как синонимичное понятию «в соответствии с законом», «предусмотрено законом»³. «Законные ограничения» не должны трактоваться шире, чем «предусмотрено законом»⁴. Государство не обязано обосновывать, что ограни-

¹ *Schmidt and Dahlström v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A, no. 21, § 33.

² *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, judgment of 2 September 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998–VI.

³ Taking a case to the European Court of Human Rights / Philip Leach; London, Blackstone press, 2001. P. 175.

⁴ *Council of Civil Service Unions et al v. the United Kingdom*, no. 11603/85, Commission decision of 20 January 1987, Decisions and Reports 50, p. 228.

чение «необходимо в демократическом обществе». В постановлении *Tüm Haber Sen and Cinar v. Turkey* Суд подчеркнул, что исключения, предусмотренные для данных категорий лиц, то есть служащих, работающих в публичном секторе в области телекоммуникации и связи (почтовая служба и служба Türk Telecom) на основании договоров, в пункте 2 статьи 11 должны толковаться узко: только убедительные и вынуждающие основания могут оправдать ограничения их свободы объединения. Этот критерий подразумевает и требования к качеству закона, в частности такой, как предсказуемость¹ (см. 65).

Во-вторых, подобные ограничения не должны быть произвольными².

В-третьих, в понятие «законный» включается и принцип пропорциональности³.

72. При определении круга лиц, входящих в состав вооруженных сил или полиции, в судебной практике не возникало сложностей. В случае с «лицами, входящими в состав административных органов государства» могут возникнуть затруднения.

73. «Лица, входящие в состав административных органов государства» (*members of the administration of the State*) — широкое по содержанию понятие.

В деле *Vogt v. Germany* Суд не стал рассматривать вопрос о том, относится ли должность учителя, находящегося на постоянной государственной службе, к «административным органам государства».

Понятие «административные органы государства» не должно трактоваться расширительно: вряд ли тот факт, что

¹ Taking a case to the European Court of Human Rights / Philip Leach; London, Blackstone press, 2001. P. 175.

² European human rights: taking a case under the Convention / L.J. Clements, Nuala Mole, Alan Simmons. 2nd ed. L. : Sweet & Maxwell, 1999. P. 140.

³ Ibid. P. 207.

лицо получает жалование за счет государственного бюджета или по формальным причинам относится к государственным служащим, будет признан решающим¹.

Входит ли лицо «в состав административных органов государства», необходимо определять исходя из **занимаемой должности**². Прежде всего, это **все** высокопоставленные чиновники (в Соединенном Королевстве, это например, главы департаментов государства, секретарь Кабинета). Это понятие применимо и к **некоторым** гражданским служащим, занятым в центральном аппарате. При рассмотрении дела ***Demir and Baykara v. Turkey***³ Суд, определяя круг субъектов, уполномоченных вести коллективные переговоры, обратился к статье 6 Конвенции № 98 МОТ, предусматривающей ограничения для государственных служащих. В интерпретации Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ это служащие, составляющие **основу администрации**. Это толкование было принято и использовано Судом для определения статуса профсоюза-заявителя, объединяющего муниципальных служащих различных коммун, которых, по логике Суда, в силу квалификации нельзя отнести к «основе администрации».

В деле *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*⁴ к категории лиц, входящих в состав административных органов, не были отнесены служащие, назначенные региональными властями на должности в региональные учреждения / организации в соответствии с предусмотренным перечнем должностей.

¹ *Vogt v. Germany*, judgment of 26 September 1995, Series A, no. 323, § 67.

² *Council of Civil Service Unions et al v. the United Kingdom*, no. 11603/85, Commission decision of 20 January 1987, Decisions and Reports 50, p. 228.

³ *Vogt v. Germany*, judgment of 26 September 1995, Series A, no. 323.

⁴ *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97, § 44, 45, 21 November 2006.

⁵ *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*, no. 35972/97, ECHR 2001–VIII.

74. Помимо критерия, связанного с уровнем занимаемой должности, используется также критерий, определяемый **характером выполняемых служебных обязанностей**. К примеру, это обязанности секретного характера или государственной важности. В данной сфере государства обладают широкими полномочиями по введению ограничений и контрольная роль конвенционных органов соответственно уменьшается¹.

75. На примере дел по жалобам против Турции сделать с уверенностью однозначный вывод о принадлежности муниципальных служащих к категории «лиц, входящих в состав административных органов государства», не представляется возможным. Вопрос о статусе муниципальных служащих в контексте статьи 11 Конвенции разрешается исходя из обстоятельств конкретного дела. В деле *Demir and Baykara v. Turkey* (GC)² Большой палатой он рассматривался развернуто, с привлечением ряда международно-правовых актов. Следуя выводу Суда, муниципальные служащие в том случае, если они осуществляют функции государственного управления, относятся к категории «лиц, входящих в состав административных органов государства», и соответственно на них распространяются правила пункта 2 статьи 11 Конвенции. Если это обстоятельство остается недоказанным со стороны властей государства-ответчика, то права заявителя защищаются пунктом 1 статьи 11 Конвенции².

Позитивные обязательства государств

- Виды позитивных обязательств

¹ *Council of Civil Service Unions et al v. the United Kingdom*, no. 11603/85, Commission decision of 20 January 1987, Decisions and Reports 50, p. 228.

² *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), no. 34503/97, judgment of 12 November 2009, § 97, 107.

- Позитивные обязательства в сфере свободы профсоюзов

76. Как уже было отмечено, первоочередная задача статьи 11 Конвенции состояла в том, чтобы обеспечить свободу личности, то есть оградить ее от необоснованного вмешательства со стороны публичной власти в осуществление прав и свобод. Соответственно основная обязанность государств как **носителей публичной власти** в этой части сводится к невмешательству в осуществление конвенционных прав (негативные обязанности). Однако для обеспечения свободы индивида необходимы и некоторые позитивные шаги со стороны государств, которые зафиксированы в тексте Конвенции в форме обязанности признавать (Преамбула), уважать (Преамбула), соблюдать и обеспечивать (статья 1) права и основные свободы. В прецедентной практике Суда эта группа обязательств утвердилась и получила определение **позитивных обязательств государств**. Они призваны обеспечивать эффективную реализацию прав человека.

При выявлении нарушения гарантируемых статьей 11 прав Суд в первую очередь устанавливает, имело ли место вмешательство в осуществление соответствующего права. Во вторую очередь он устанавливает, соблюдены ли национальными властями негативные обязательства. В некоторых случаях (и это не является приоритетным и распространенным в практике) Суд проверяет выполнение позитивных обязательств. Позитивные обязательства в отношении прав по статье 11 применяются очень осторожно и аккуратно.

Позитивные обязательства разнообразны, их объединяют в четыре группы¹.

¹ Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции РФ: Избр. права / Ин-т права и публичной политики. М., 2002. С. 72–77.

Во-первых, государства должны принимать меры для **предотвращения вмешательства органов** государственной власти, их должностных лиц в осуществление прав, предусмотренных Конвенцией. Самый распространенный пример — обязанность государства по обучению сотрудников спецслужб, призванная гарантировать право на жизнь (статья 2) и запрет пыток (статья 3). Именно к этим статьям традиционно применяются позитивные обязательства.

Во-вторых, государства обязаны защищать права и свободы человека от вмешательства **со стороны частных лиц**. Нарушение статьи 11 Конвенции было выявлено Судом в *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*⁹ постольку, поскольку государство не выполнило обязательство защитить негативное право на свободу объединения в профсоюзы, а именно допускало в законе существование соглашений о закрытом цехе в некоторых областях экономической деятельности.

В-третьих, государства должны осуществлять нормативно-правовое регулирование, обеспечивающее защиту прав и свобод от действий государства и частных лиц. Конвенция требует, чтобы внутреннее законодательство, не вступая в противоречие со статьей 11, давало профсоюзам возможность бороться за интересы своих членов¹. Если нарушение прав и свобод, предусмотренных Конвенцией, явилось результатом несоблюдения обязательства по статье 1 Конвенции при принятии национального законодательства, государство может быть привлечено к ответственности за это нарушение. Ответственность государства наступает за любое вытекающее из этого нарушение, то есть и за действия частных лиц². В деле *Young, James and Webster v. the United Kingdom*

¹ *National Union of Belgian Police v. Belgium*, judgment of 27 October 1975, Series A, no. 19, p. 39.

² *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A, no. 49.

негативное право на объединение заявителей было нарушено в результате заключения соглашения о закрытом цехе, однако оно стало возможным в соответствии с действовавшим законодательством. Аналогично в деле *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*⁹ невыполнение государством-ответчиком позитивного обязательства обеспечить осуществление прав по статье 11 Конвенции было обусловлено действовавшим в соответствующий период законодательством.

Дело *Tüm Haber Sen and Cinar v. Turkey* касалось роспуска профсоюза гражданских служащих. Конституция Турции предусматривала право создавать профсоюзы, однако статус профсоюзов государственных служащих и работников публичного сектора не был урегулирован в законодательном порядке. Этот законодательный пробел послужил основанием для вынесения судебного решения о том, что профсоюз *Tüm Haber Sen* не имеет правового статуса, несмотря на ратификацию Турцией Конвенций МОТ № 87 «О свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы» и № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе», и должен быть распущен. Суд вынес постановление о нарушении статьи 11 Конвенции: отсутствие законодательного регулирования не является достаточным основанием для роспуска профсоюза.

В-четвертых, государства обязаны **содействовать** частным лицам в реализации их прав и свобод. В деле *Gustafsson v. Sweden*⁹ жалоба была подана владельцем ресторанов и туристических баз, который не входил в объединения работодателей и соответственно не заключал коллективные договоры с профсоюзами работников. После нескольких отказов с его стороны подписать коллективный договор профсоюз начал бойкот, который неблагоприятно отразился на состоянии

бизнеса заявителя и в результате вынудил его продать ресторан. Заявителю было отказано в защите в национальных судах, а впоследствии и в Европейском суде. Большая палата пришла к выводу, что национальные власти при некоторых обстоятельствах обязаны вмешаться в отношения между частными лицами посредством принятия разумных и обоснованных мер для обеспечения эффективного осуществления **негативного права** на объединение, однако заявителю не удалось обосновать необходимость такого вмешательства в его деле¹.

77. Последние три группы обязательств поднимают вопрос о «горизонтальном эффекте»² Конвенции и соответственно об ответственности государства за действия частных лиц. Следует отметить, что в соответствии с критерием несоместимости жалоб с положениями Конвенции *ratione personae* обращение в Суд на нарушение конвенционных прав частными лицами не допускается. В целом взаимоотношения частных лиц не входят в компетенцию Суда. В 1974 году, рассматривая дело *Schmidt and Dahlström v. Sweden*³, Суд отказался выносить решение о применимости статьи 11, в прямой или косвенной форме, к отношениям между индивидами в узком смысле.

78. В целом достаточно сложно отделить позитивные обязательства одной группы от позитивных обязательств другой. Аналогично при сравнении негативных и позитив-

¹ *Gustafsson v. Sweden*, judgment of 25 April 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-II.

² Концепция «горизонтального эффекта» публично-правовых норм (в нем. яз. — *Drittwirkung*; в англ. яз. — *Horizontal Effect, Third Party Effect*) подразумевает действие положений, касающихся прав человека, в равной степени как в правоотношениях между государственной властью и частным лицом, так и в правоотношениях между частными лицами (Гарлицкий Л. Взаимоотношение частных лиц и Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1 (54).

ных обязательств Суд не находит точных границ между ними. Исполняя позитивные обязательства, как и в случае с негативными, государство должно поддерживать справедливый баланс между конкурирующими интересами индивида и общества в целом¹. В сфере свободы профсоюзов на одной чаше весов оказываются интересы работников, на другой — администрации (работодателя). Достижение указанного баланса является обязанностью государства и соответственно входит в его компетенцию. Полномочия государства, связанные с защитой и обеспечением конвенционных прав в национальных правовых системах в европейской судебной практике описываются через **доктрину свободы усмотрения**. Ее степень варьируется от широкой (по общему правилу) до уменьшенной (в отношении соглашений о закрытом цехе).

79. **Позитивные обязательства в области свободы профсоюзов**, как отмечено неоднократно Судом, отличаются двумя особенностями: во-первых, «чувствительной природой социальных и экономических отношений», вовлеченных в достижение баланса интересов, а во-вторых, разнообразием национального правового регулирования в данной области. Эти факторы послужили основанием ограничения компетенции Суда и расширением свободы государств по исполнению соответствующей обязанности до степени **«широкой свободы усмотрения»**² (*wide margin of appreciation*). Из этого общего положения есть исключение, касающееся соглашений о закрытом цехе. В ***Sørensen and Rasmussen v. Denmark***³, признав такие соглашения по сути противоречащими свободе выбора индивида, Суд сформировал позицию, в соответ-

¹ *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, § 58, ECHR 2006–I.

² *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, § 58, ECHR 2006–I.

ствии с которой свобода усмотрения государства должна рассматриваться как **уменьшенная** (*reduced margin of appreciation*).

80. При рассмотрении дела ***Danilenkov and Others v. Russia***⁹ Суд еще раз упомянул о позитивном обязательстве властей государства-ответчика обеспечивать в национальном праве права, закрепленные в статье 11. Сочетание статьи 14 со статьей 11 Конвенции предполагает обязательство государства-ответчика создать судебную систему, которая обеспечивала бы реальную и эффективную защиту от антипрофсоюзной дискриминации¹.

¹ *Danilenkov and Others v. Russia*, no. 67336/01, §§ 120, 124, 132, 133. 136, 30 July 2009.

VI. ОБРАЩЕНИЕ В СУД¹

- Критерии приемлемости
- Понятие «жертва»

81. Статья 34 Конвенции устанавливает, кто может обратиться в Суд, а статья 35 — при каких условиях. Выполнение этих требований влечет вынесение решения о приемлемости, после которого Суд переходит к рассмотрению жалобы. В данной работе указанные правила рассматриваются только в отношении дел, связанных со свободой профсоюзов (то есть соответствующим пунктом статьи 11).

82. Правом на жалобу в Суд обладает лицо, обладающее статусом «**жертвы**» (*victim*). При подготовке к обращению в Суд следует в первую очередь проверить соблюдение этого условия.

83. **Жертвой** может быть признан тот, чьи права, предусмотренные Конвенцией и протоколами к ней, нарушены государством (его органами или должностными лицами).

84. Наличие статуса жертвы определяется выполнением ряда требований.

85. Необходимо соблюдать следующие правила.

¹ Настоящий раздел не преследует цель полного и всестороннего освещения процедуры обращения в Суд. В нем будут рассмотрены лишь некоторые особенности, имеющие отношение к теме. Порядку обращения в Суд посвящены многочисленные издания, среди которых отметим следующие: Адвокат: навыки профессионального мастерства / Под ред. Л.А. Воскобитовой, И.Н. Лукьяновой, Л.П. Михайловой. М.: Волтерс Клувер, 2006; Обращение в Европейский суд по правам человека / Под общ. ред. Ф. Лича. М.: МОО ПЦ «Мемориал», 2006.

1) Правило *ratione personae*: заявитель должен быть лично и непосредственно затронут теми мерами, которые он обжалует.

В деле *Ahmed and others v. UK* заявители, в том числе профсоюз УНИСОН (UNISON), обратились с жалобой на ограничение прав муниципальных служащих на осуществление политической деятельности. В отношении профсоюза жалоба была признана неприемлемой, так как указанные меры не нарушили прав профсоюза, предусмотренных статьей 11, а затрагивали права каждого его члена в отдельности¹.

Введение критерия приемлемости жалоб *ratione personae* обусловлено целью обеспечить защиту прав и свобод человека от посягательств со стороны государства, соответственно, недопустимы жалобы на действия частных лиц, организаций. Однако это не исключает ответственность государства, когда речь идет о «горизонтальном эффекте» Конвенции или ситуациях, в которых на государства возлагаются позитивные обязательства обеспечивать реализацию конвенционных прав. Это требование предполагает также, что заявитель является жертвой нарушения соответствующего конвенционного права.

2) Правило *потенциальной жертвы*: заявитель может обжаловать закон или иной правовой акт, который сам по себе нарушает его права, при отсутствии каких-либо мер, принятых в отношении него, если существует угроза непосредственного применения этого акта по отношению к заявителю². Этот случай не рассматривается в судебной практике как контроль *in abstracto*. В деле *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*[©] за

¹ *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, 2 September 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998–VI.

² *Johnston and Others v. Ireland*, judgment of 18 December 1986, Series A, no. 112, p. 21, § 42; *Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, Series A, no. 31, p. 13, § 27.

несколько дней до проведения общенационального дня акций протеста руководством управления персоналом при премьер-министре Турции был издан циркуляр, в котором было указано, что государственным служащим, принимающим участие в забастовке, будет оказано противодействие со стороны органов государственной власти и они будут привлечены к ответственности. Впоследствии к участникам забастовки были применены санкции (см. 60).

3) Правило *косвенной жертвы*¹. Лицо может признано жертвой нарушения конвенционного права даже в том случае, если предполагаемое нарушение не затронуло его непосредственно, а например, нарушило права членов его семьи.

86. Статус жертвы не признается за заявителем в следующих случаях:

1) в деле *Karin Hoffman Karlskov v. Denmark*² Суд опирался на позицию, что признание статуса «жертвы» может зависеть от **двух** обстоятельств. **Первое** связано с **компенсацией**, которая присуждена заявителю государством в связи с теми обстоятельствами, которые обжалуются в Суде. **Второе** основывается на том условии, что национальные власти **признали** — в явной форме или по существу — предполагаемое нарушение Конвенции. При выполнении обоих условий субсидиарный характер Конвенции препятствует рассмотрению жалобы². Заявительнице в этом деле национальным судом была присуждена компенсация за неправомерное увольнение (заявительница была уволена, так как не вступила в профсоюз, с которым работодатель заключил соглашение о

¹ Данное правило не используется в контексте рассматриваемой категории споров, поэтому его описание не приводится. Об этом см., напр.: Обращение в Европейский суд по правам человека / Под общ. ред. Ф. Лича. М.: МОО ПЦ «Мемориал», 2006. С. 189.

² Эти правила также называются критериями утраты статуса жертвы. *Eckle v. Germany*, judgment of 15 July 1982, Series A, no. 51, p. 32, § 69 ff. and *Jensen v. Denmark* (dec.), no. 48470/99, 20 September 2001.

закрытом цехе, о чем она не была уведомлена на момент приема на работу). Размер компенсации впоследствии не был обжалован заявительницей. Сама компенсация при некоторых обстоятельствах может рассматриваться как достаточное возмещение ущерба, причиненного нарушением конвенционного права (особенно если она является единственным возможным и доступным способом возмещения). Это означает, что по делам о незаконном увольнении при отсутствии требования о восстановлении на работе, предъявленного в национальных судах, Судом может быть признана компенсация как достаточное средство возмещения вреда. Таким образом, в рассмотренном деле были выполнены два перечисленных условия: компенсация расценивалась заявительницей как достаточная, а национальные суды признали незаконность увольнения. Соответственно, жалоба была признана неприемлемой.

2) не допускаются жалобы *in abstracto*, основу которых составляют заявления о том, что закон противоречит Конвенции¹.

Жалоба ***Karin Hoffman Karlskov v. Denmark***[®] содержала также утверждение о том, что получение работы в соответствующей области невозможно для заявительницы в силу приглашений о закрытом цехе. При отсутствии обстоятельств дела, а также материалов, подтверждающих указанное заявление, Суд признал жалобу *actio popularis*.

3) не допускаются жалобы *actio popularis*,— это жалобы, касающиеся прав других лиц, и также жалобы, абстрактные по содержанию.

Из этого правила следует, что каждый заявитель должен обладать статусом жертвы и подписать жалобу в Суд. Стоит

¹ *Klass and Others v. Germany*, judgment of 6 September 1978, Series A, no. 28, p. 17–18, § 33.

отметить, что по общему правилу не допускается обращение с жалобами, касающимися предполагаемых нарушений прав других лиц (см. 85, правило косвенной жертвы).

Как *actio popularis* рассматриваются жалобы от неопределенного круга лиц.

87. Круг лиц, обладающих правом на обращение в Суд, определен в пункте 1 статьи 35. Он охватывает три группы:

- 1) физические лица;
- 2) неправительственная организация;
- 3) группа частных лиц.

88. Практика Суда в этой части достаточно разнообразна.

Заявителями — физическими лицами выступают, например:

- работники, являющиеся членами профсоюзов;
 - члены профсоюзов, прекративших свое существование;
 - уволенные работники;
 - работники, не имеющие профсоюзного членства
- (Sibson v. the United Kingdom[©])*;
- руководящие органы профсоюзов (заявитель Чинар (Cinar) — председатель профсоюза Tm Haber Sen).

Неправительственная организации по смыслу Конвенции:

- профсоюз государственных служащих (National and Local Government Officers Association (NALGO) — Ассоциация национальных и региональных государственных служащих);
- профсоюз муниципальных служащих (Tm Bel Sen — профсоюз, объединяющий муниципальных служащих различных муниципалитетов, в деле *Demir and Baykara v. Turkey[©]*);
- профсоюз полиции (National Union of Belgian Police — Национальный профсоюз бельгийских полицейских);

- профессиональные организации (Голландское общество торакальных хирургов (Dutch Society for Thoracic Surgery) в деле *Haalebos and 79 others and De Nederlandse Vereniging voor Thoraxchirurgie v. the Netherlands*);
- координационный орган профсоюзов (Council of Civil Service Unions — Совет профсоюзов гражданских служащих);
- федерация профсоюзов (Federation of Offshore Workers' Trade Unions — Федерация профсоюзов морских нефтепромыслов);
- профсоюз, в отношении которого принято судебное решение о роспуске (турецкий профсоюз *Tüm Haber Sen*).

Заявители — неправительственные организации могут обращаться в Суд, если нарушены их права как организации.

Возможно ли обращение неправительственной организации с жалобой на нарушение прав ее членов? По делу *X. Union v. France*¹ Комиссия приняла решение о том, что профсоюз, сам не являющийся жертвой, не может быть заявителем в деле, касающемся нарушения прав его членов (его жалоба рассматривалась как *actio popularis*). Однако эта позиция подверглась пересмотру уже в деле *X. and Church of Scientology v. Sweden*, где церковь стала заявителем по делу о нарушении прав ее прихожан².

В деле *Даниленков против России*³ Суд признал приемлемой жалобу группы частных лиц, 32 членов Калининградского отделения Российского профсоюза докеров: «Суд отмечает, что статья 34 Конвенции однозначно гарантирует право

¹*X. Union v. France*, no. 9900/82, Commission decision of 4 May 1983, Decisions and Reports 32, p. 263.

² Об этом см. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М.: Изд-во МНИМП, 1998. С. 59.

³ *Danilenkov and others v. Russia* (dec.), no. 67336/01, 19 September 2004.

подавать жалобы от групп граждан. В Конвенции не содержится требования, чтобы члены таких групп были связаны семейными узами. <...> Более того, ни в Конвенции, ни в Правилах процедуры Суда не говорится о том, что каждый член такой группы должен заполнить отдельный формуляр жалобы. В данном случае Суд решил, что, согласно представленным материалам, права каждого из заявителей были нарушены, насколько можно судить по их собственным утверждениям».

89. Государственные органы и государственные учреждения не могут обращаться с жалобой на нарушение конвенционных прав.

В контексте свободы профсоюзов этот вопрос следует оговорить особо, так как в некоторых государствах профсоюзы обладают публично-правовым статусом. К примеру, они могут выполнять государственные полномочия, а также находиться на государственном финансировании и пр. (см. 14, 25). Суд неоднократно обращал внимание на это обстоятельство, и, хотя на практике жалоб от таких профсоюзов не поступало, следует иметь в виду, что в будущем возможно отклонение ряда жалоб со ссылкой на публично-правовую природу профсоюза-заявителя.

90. Следует отдельно рассмотреть вопрос о том, жертвой каких нарушений статьи 11 Конвенции может быть профсоюз. Первый и наиболее распространенный случай связан с ситуацией, когда нарушается свобода профсоюза. Между тем профсоюз может быть жертвой нарушения статьи 11 Конвенции и в том случае, когда полностью исключается право вступать в профсоюз¹.

91. Критерии приемлемости перечислены и в статье 35 Конвенции.

¹ *Council of Civil Service Unions et al v. the United Kingdom*, no. 11603/85, Commission decision of 20 January 1987, Decisions and Reports 50, p. 228.

92. Критерий *ratione temporis* распадается на два подкритерия: правило о шестимесячном сроке и правило и ратификации Конвенции государством-ответчиком на момент предполагаемого нарушения.

В соответствии с **пунктом 1 статьи 35** Конвенции необходимо исчерпать внутригосударственные средства правовой защиты и направить жалобу в течение шестимесячного срока с момента вынесения окончательного решения в рамках национального разбирательства.

Правило **исчерпания внутренних средств правовой защиты** (*exhaustion of domestic remedies*) обязывает заявителей использовать в первую очередь те средства, которые доступны и достаточны во внутригосударственной правовой системе для того, чтобы добиться возмещения ущерба, вызванного предполагаемыми нарушениями. Существование средств правовой защиты должно быть достаточно определенным как в теории, так и на практике, при отсутствии этого свойства они лишаются требуемых доступности и эффективности.

Это правило также требует, чтобы жалобы, которые впоследствии будут направлены в Суд, были **предварительно направлены в компетентный национальный орган**, как минимум по существу требования и с соблюдением формальных требований национального права.

При проверке исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты Суд оценивает эффективность и достаточность использованных заявителем средств. Под эффективными средствами правовой защиты в судебной практике понимаются средства, предоставляемые теми органами (независимо от того, являются они органами судебной власти или исполнительной власти), которые в рамках своей компетенции обладают полномочиями по рассмотрению дела по существу, вынесению обязательного решения и предоставлению возмещения в случае нарушения права. Доста-

точность средств правовой защиты определяется исходя из перспективы дальнейшего рассмотрения дела: существует ли возможность вынесения решения в пользу заявителя.

Обращение за неэффективными и несоответствующими средствами защиты не будет рассматриваться Судом как выполнение этого требования. Практика Суда в этой части очень разнообразна, но следует остановиться на отдельных примерах. Обращение к омбудсмену (уполномоченному по правам человека), по мнению Суда, не является эффективным средством правовой защиты: в его компетенцию не входит вынесение обязательных решений о возмещении причиненного нарушением вреда. Суд считает неэффективным средством правовой защиты надзорное производство¹.

Так, в деле *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*² власти Соединенного Королевства основывали свою позицию на том, что при рассмотрении дела заявителя в Апелляционном трибунале по трудовым делам требование о нарушении свободы профсоюзов, в частности регулировать членство, не выдвигалось и не поддерживалось заявителем, поэтому было нарушено требование пункта 1 статьи 35 Конвенции («Заявитель основывает свои требования для оспаривания принятых мер на другом основании, не приводя довод о возможном нарушении Конвенции»)². Суд с доводами государства-ответчика не согласился, отметив, что заявление о предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции было сделано и рассмотрено Апелляционным трибуналом, который посчитал, что эта статья в рассматриваемом деле неприменима и закон, подлежащий применению, должен быть истолкован без ссылок на

¹ Подробнее об этом см. Обращение в Европейский суд по правам человека / Под общ. ред. Ф. Лича. М.: МОО ПЦ «Мемориал», 2006. С. 201–206, 239.

² *Azinas v. Cyprus* [GC], no. 56679/00, § 38, ECHR 2004-III; *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, § 26, 29–31, ECHR 2007-III.

статью 11. Заявители приняли этот вывод трибунала и на судебном заседании не стали поддерживать заявленное требование. Суд не расценил эту ситуацию в отношении заявителей как отказ от заявленных требований. А в деле *Azinas v. Cyprus* [GC], наоборот, представители заявителя на стадии апелляционного обжалования в Верховном суде не поддержали утверждения о предполагаемом нарушении Конвенции, хотя Суд признал в данном случае достаточной просто ссылку на статью Конституции Кипра, гарантирующую соответствующее право. На нескольких заседаниях Суда представитель заявителя явно отказывался от поддержания заявленных первоначально требований и непосредственно информировал об этом суд. Соответственно, в данном случае правило исчерпания внутренних средств правовой защиты было нарушено.

Условие о времени подачи жалобы помимо правила шести месяцев включает правило *ratione temporis*, которое предполагает, что жалоба может быть направлена только против государства, ратифицировавшего на соответствующий момент Конвенцию или статью 34. В России Конвенция была ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998 года № 54–ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». Он был опубликован в «Российской газете» 7 апреля 1998 года, в Собрании законодательства Российской Федерации 6 апреля 1998 года. В связи этим имеется некоторая неопределенность, от какой даты отчитывать 10-дневный срок, по истечении которого закон вступил в силу. Ратификационная грамота передана на хранение Генеральному секретарю Совета Европы 5 мая 1998 года. С этой даты Конвенция и Протоколы к ней вступили в силу для России.

93. Согласно **пункту 2 статьи 35 Конвенции** не допускаются анонимные жалобы; жалобы, аналогичные той, которая уже была рассмотрена Судом и не содержит новых относя-

щихся к делу фактов; жалобы, которые являются предметом разбирательства или урегулирования другой процедуры международного разбирательства и не содержат новых обстоятельств по делу; явно необоснованные жалобы; жалобы, обращение с которыми представляет собой злоупотребление правом подачи жалобы.

В качестве международной инстанции разбирательства и урегулирования спора в судебной практике признается Комитет по правам человека, созданный в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах¹.

Скорее всего, Суд не оценит как обращение в другой международный орган, препятствующее обращению в Суд, заявление, поданные в Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам², Европейский комитет по социальным правам (Комитет независимых экспертов), Пра-

¹ Комитет принимает и рассматривает сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Комитет по правам человека ООН может признать, что в отношении заявителя были нарушены права человека, и рекомендовать государству восстановить нарушенные права: согласно статье 5 Пакта Комитет сообщает свои соображения соответствующему государству-участнику и автору обращения.

² Комитет создан в 1985 году на основании решения Экономического и социального совета ООН. В его компетенцию входит рассмотрение докладов государств о соблюдении Международного пакта об экономических и социальных правах и составление замечаний по ним. Обращение с жалобами в этот орган не предусматривается.

вительственный комитет Европейской социальной хартии¹, Комитет по свободе объединения МОТ².

В случае с Комиссией по правам человека, учрежденной Конвенцией СНГ о правах и основных свободах человека, Суд в ответе на запрос Комитета министров о консультативном заключении от 2 июня 2004 года ушел от решения вопроса о том, является ли она органом международного разбирательства или урегулирования³.

Согласно критерию *ratione materiae*, недопустимо обращение с жалобами на нарушение прав, которые не предусмотрены Конвенцией и протоколами к ней, прав, явно не охватываемых Конвенцией. При этом Суд активно использует доктрину «живого инструмента», в том числе в категории дел, связанных со свободой профсоюзов. Именно на ее основе было включено в Конвенцию негативное право на объединение. Толкование Конвенции «в свете современных условий» позволяет расширять перечень конвенционных прав и компетенцию Суда. Последние постановления Суда по некоторым вопросам становятся более решительными, преодолеваются пробелы в предшествующих решениях. Это касается признания противоречащими статье 11 Конвенции соглашений о закрытом цехе, придание особого значения коллективным переговорам как средству защиты интересов членов профсоюза.

¹ 9 ноября 1995 года был принят Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, вводящий систему коллективных жалоб. Коллективные жалобы направляются Европейскому комитету по социальным правам, который рассматривает их, составляет доклад и направляет его Комитету министров. Комитет министров может принять решение о проведении консультаций с Правительственным комитетом. Рассмотрев доклад, Комитет министров выносит резолюцию, которая завершает процедуру.

² Образован в 1951 году Административным советом МОТ. Комитет рассматривает жалобы, связанные с нарушением права на объединение и ведение коллективных переговоров.

³ Обращение в Европейский суд по правам человека / Под общ. ред. Ф. Лича. М.: МОО ПЦ «Мемориал», 2006. С. 221.

Не признаются приемлемыми явно необоснованные жалобы (*manifestly ill-founded*), то есть жалобы, которые не содержат доказательств нарушения соответствующего права. Это наиболее распространенное основание «отсеивания» жалоб.

ГЛОССАРИЙ

(приводятся ссылки на параграфы)

А

actio popularis, 86

А

автономное понятие — *autonomous concept*, 11, 65

аспекты свободы объединения — *aspects of freedom of association*, 17

Б

баланс интересов — *balance of interests*, 67, 78

Г

горизонтальный эффект Конвенции — *Drittwirkung*, 77

государство — носитель публичной власти — *State as holder of public power*, 70

государство-работодатель — *State as employer*, 70

Ж

жертва — *victim*, 83

живой инструмент — *living instrument*, 5, 36

З

законные ограничения — *lawful restrictions*, 71

злоупотребление доминирующей позицией — *abuse of dominant position*, 26, 56, 67

И

исчерпание внутренних средств правовой защиты — *exhaustion of domestic remedies*, 92

Л

лица, входящие в состав административных органов государства — *members of the administration of the State*, 73

Н

негативные обязательства — *negative obligations*, 61

негативный аспект свободы объединения — *negative aspect of freedom of association*, 31

необходимо в демократическом обществе — *necessary in democratic society*, 67

О

объединение (ассоциация) — *association*, 14

острая социальная потребность — *pressing social need*, 67

относимость и существенность причин введения ограничений — *relevant and sufficient reasons of restrictions*, 69

П

подготовительные материалы к Конвенции — *travaux préparatoires*, 3, 44, 45

позитивные обязательства — *positive obligations*, 76

позитивный аспект свободы объединения — *positive aspect of freedom of association*, 22

последующее соглашение о закрытом цехе — *post-entry closed shop agreement*, 45

постановление секции, Большой палаты Суда — *judgment*

посягательство на сущность права — *strikes at the very substance*, 39

правомерная цель — *legitimate aim*, 66

предварительное соглашение о закрытом цехе — *pre-entry closed shop agreement*, 45

предусмотрено законом — *prescribed by law*, 65

при рассмотрении обстоятельств конкретного дела — *in the circumstances of a given case*, 34

пропорциональность (соразмерность) — *proportionality*, 68

Р

решение о приемлемости жалобы — *decision*

С

свобода защищать интересы членов профсоюза путем коллективных действий — *freedom to protect the occupational interests by trade union action*, 10, 59

свобода профессиональных союзов — *trade union freedom*, 53

свобода усмотрения — *margin of appreciation*. См. Уменьшенная свобода усмотрения; Широкая свобода усмотрения

соглашение о закрытом цехе — *closed shop agreement*, 45

специальный закон — *lex specialis*, 14

У

уменьшенная свобода усмотрения — *reduced margin of appreciation*, 79

Ч

чувствительная природа экономических и социальных отношений — *sensitive character of the social and political issues*, 5, 54, 79

Ш

широкая свобода усмотрения — *wide margin of appreciation*, 49, 54, 67, 79

ПЕРЕЧЕНЬ ДЕЛ

- Ahmed and Others v. the United Kingdom*, judgment of 2 September 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI
- Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, ECHR 2007-III
- Cheall v. the United Kingdom*, no. 10550/83, Commission decision of 13 May 1985, Decisions and Reports 42, p. 178
- Council of Civil Service Unions et al v. the United Kingdom*, no. 11603/85, Commission decision of 20 January 1987, Decisions and Reports 50, p. 228
- Dahlab v. Switzerland* (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V.
- Danilenkov and others v. Russia* (dec.), no. 67336/01, 19 September 2004
- Danilenkov and Others v. Russia*, no. 67336/01, 30 July 2009
- Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97, 21 November 2006
- Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, 12 November 2008
- Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, no. 68959/01, 21 April 2009
- Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), no. 38190/97, ECHR 2002-VI
- FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE contre la France* (déc.), n° 49258/99, 29 janvier 2002.
- Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*, no. 35972/97, ECHR 2001-VIII
- Gustafsson v. Sweden*, judgment of 25 April 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-II
- Haalebos and 79 others and De Nederlandse Vereniging voor Thoraxchirurgie v. the Netherlands*, no. 21741/93, Commission decision of 11 January 1995, unreported
- Hoffman Karlskov v. Denmark* (dec.), no. 62560/00, 20 March 2003
- Karaçay v. Turkey*, no. 6615/03, 27 March 2007
- Klass and Others v. Germany*, judgment of 6 September 1978, Series A no. 28, pp. 17–18

Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, judgment of 23 June 1981, Series A no. 43

Madsen v. Denmark (dec.), no. 58341/00, 7 November 2002

National Union of Belgian Police v. Belgium, judgment of 27 October 1975, Series A no. 19

O.V.R. v. Russia (dec.), no. 44319/98, ECHR 2001-V

Schmidt and Dahlström v. Sweden, judgment of 6 February 1976, Series A no. 21

Sibson v. the United Kingdom, judgment of 20 April 1993, Series A no. 258-A

Sidiropoulos and Others v. Greece, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV

Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland, judgment of 30 June 1993, Series A no. 264

Sørensen and Rasmussen v. Denmark [GC], nos. 52562/99 and 52620/99 ECHR 2006-I

Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden, judgment of 6 February 1976, Series A no. 20

The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, no. 72881/01, § 59, ECHR 2006-XI

Trade Union X. v. Belgium, no. 7361/76, Commission decision of 8 May 1978, Decisions and Reports 14, p. 40

Tum Haber Sen and Cinar v. Turkey, no. 28602/95, 21 February 2006

UNISON v. the United Kingdom (dec.), no. 53574/99, ECHR 2002-I

United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, judgment of 30 January 1998, Reports 1998-I

Urcan and Others v. Turkey, nos. 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 and 23676/04, 17 July 2008

Vogt v. Germany, judgment of 26 September 1995, Series A no. 323

Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom, nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, ECHR 2002-V

- X. *Union v. France*, no. 9900/82, Commission decision of 4 May 1983, Decisions and Reports 32, p. 263
- X. *v. Sweden*, no. 6094/73, Commission decision of 6 July 1977, Decisions and Reports 9, p. 5
- Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A no. 44

ПЕРЕЧЕНЬ ПЕРЕВОДОВ РЕШЕНИЙ И ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, РАЗМЕЩЕННЫХ НА ДИСКЕ

№	Наименование по-русски	Наименование на одном из официальных языков Конвенции (англ., фр.)
1	<i>Густафссон</i> пр. Швеции (жалоба № 18/1995/524/610). Постановление Большой Палаты от 25 апреля 1996 г.	<i>Gustafsson v. Sweden</i> , judgment of 25 April 1996, <i>Reports of Judgments and Decisions</i> 1996-II
2	<i>Даниленков</i> и другие пр. России (жалоба № 67336/01). Решение о приемлемости от 19 октября 2004 г.	<i>Danilenkov and others v. Russia</i> (dec.), no. 67336/01, 19 September 2004
3	<i>Даниленков</i> и другие пр. России (жалоба № 67336/01). Постановление (секция) от 30 июля 2009 г.	<i>Danilenkov and others v. Russia.</i> , no. 67336/01, 30 July 2009
4	<i>Демир</i> и <i>Байкара</i> пр. Турции (жалоба 34503/97). Постановление (секция) от 21 ноября 2006 г.	<i>Demir and Baykara v. Turkey</i> , no. 34503/97, 21 November 2006
5	<i>Демир</i> и <i>Байкара</i> пр. Турции (жалоба 34503/97). Постановление Большой Палаты от 12 ноября 2008 г.	<i>Demir and Baykara v. Turkey</i> [GC], no. 34503/97, 12 November 2008
6	<i>Карачай</i> пр. Турции (жалоба № 6613/03). Постановление (секция) от 27 марта 2007 г.	<i>Karaçay v. Turkey</i> , no. 6613/03, 27 March 2007

- 7 *Мумтаз Каракурт* пр. Австрии (жалоба № 32441/96). Решение о приемлемости от 14 сентября 1999 г. *Karakurt v. Austria*, no. 32441/96, 14 September 1999
- 8 *Объединенный профсоюз машинистов и кочегаров (АСЛЕФ)* пр. Соединенного королевства (жалоба № 11002/05). Постановление (секция) от 27 февраля 2007 г. *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, no. 11002/05, ECHR 2007-...
- 9 *Сибсон* пр. Соединенного Королевства (жалоба № 14327/88). Постановление от 20 апреля 1993 г. *Sibson v. the United Kingdom*, judgment of 20 April 1993, Series A no. 258-A
- 10 *Соренсен* пр. Дании и *Расмуссен* пр. Дании (жалобы № 52562/99 и № 52620/99). Постановление от 11 января 2006 г. *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], nos. 52562/99 and 52620/99 ECHR 2006-...
- 11 *Уилсон, Национальный союз журналистов* и другие пр. Соединенного Королевства (жалобы № 30668/96, 30671/96 и 30678/96). Постановление (секция) от 2 июля 2002 г. *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, ECHR 2002-V

- 12 *Унитарная профсоюзная федерация пр. Франции* (жалоба № 49258/99). Решение о приемлемости от 29 января 2002 г. *Federation Syndicale Unitaire v. France*, no. 49258/99, 29 January 2002
- 13 *Уркан и другие пр. Турции* (жалобы № 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 и 23676/04). Постановление (секция) от 17 июля 2008 г. *Urcan v. Turkey*, nos. 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 и 23676/04, 17 July 2008
- 14 *Хоффман Карлсков* (жалоба № 62560/00). Решение о приемлемости от 20 марта 2003 г. *Hoffman Karlskov v. Denmark* (dec.), no. 62560/00, 20 March 2003
- 15 *Шмидт и Дальстрем пр. Швеции* (жалоба № 5589/72). Постановление от 6 февраля 1976 г. *Schmidt and Dahlström v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A no. 21
- 16 *Энержи Япи-Йоль Сен пр. Турции* (жалоба № 68959/01). Постановление (секция) от 21 апреля 2009 г. *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, no. 68959/01, 21 April 2009
- 17 *ЮНИСОН пр. Соединенного Королевства* (жалоба № 53574/99). Решение о приемлемости от 10 января 2002 г. *UNISON v. the United Kingdom* (dec.), no. 53574/99, ECHR 2002-I

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гарлицкий Л. Взаимоотношение частных лиц и Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1 (54).

Гвоздицких А.В. Дискриминация в трудовых отношениях: Рекомендации по процессуальной работе представителя. М.: ЦСТП, 2008.

Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М.: Изд-во МНИМП, 1998.

Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека: руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004.

Де Сальвиа, Микеле. Европейская конвенция по правам человека. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004.

Дискриминация в сфере труда: теория и практика: Научно-практический сборник. М., 2008.

Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина, М.: НОРМА, 2002.

Макбрайд Д. Право на свободу объединения в Европейской конвенции о защите прав человека: теория и практика: Доклад на конференции «Правовое регулирование свободы объединения и права на мирные собрания в центральной Азии». Алматы, 30–31 мая 2005 г.

Обращение в Европейский суд по правам человека / Под общ. ред. Ф. Лича. М.: МОО ПЦ «Мемориал», 2006.

Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции РФ: Избр. права / Ин-т права и публичной политики. М., 2002.

Clements L.J., Mole N., Simmons A. European human rights: taking a case under the Convention. 2nd ed. L.: Sweet & Maxwell, 1999.

Dijk P. van, Hoof G.J.H. van. Theory and practice of the European convention on human rights. 2nd ed. Deventer; Boston: Kluwer, 1990.

Leach P. Taking a case to the European Court of Human Rights. L.: Blackstone press, 2001.

Starmer K. European human rights law: The Human Rights Act 1998 and the European Convention on Human Rights. Legal Action Group, 1999.

ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

<http://www.echr.coe.int/echr/>

<http://www.echr-base.ru/>

<http://www.trudprava.ru/>

<http://www.llpa.ru/>



http://lpa.ru

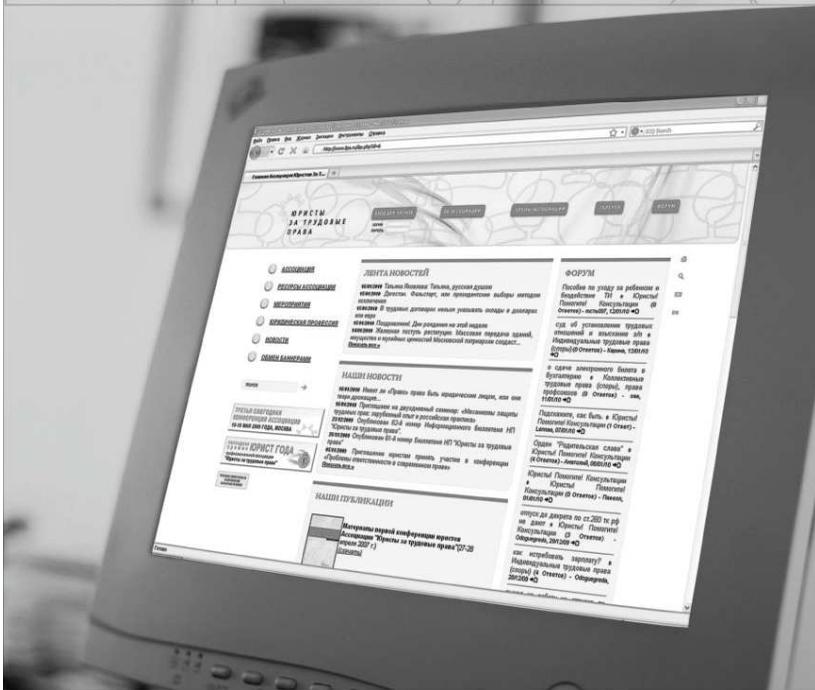
ВХОД ДЛЯ ЧЛЕНОВ

ОБ АССОЦИАЦИИ

ЧЛЕНЫ АССОЦИАЦИИ

ГАЛЕРЕЯ

ФОРУМ



Ирина Герасимова

**СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ
В ПРОФСОЮЗЫ**

**ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Под ред. А. Гвоздицких

Подписано в печать 15.02.2010.

Формат 60×84/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.

Уч.-изд. л. 6,0. Усл. п. л. 6,3.

Редактирование и компьютерный макет М. Ильиной.

Дизайн обложки И. Пируян.

ЦСТП

125009, г. Москва, Глинищевский пер., д. 3, подъезд 3, этаж 4.

Для заметок
