

Европейский суд по правам человека и свобода объединения: нужен ли принципиально новый подход?

*Геворкян А.Т.**

Введение

Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1951 г. (ЕКПЧ) признает право каждого на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов. Однако Европейский суд по правам человека (далее – Суд) нередко подвергается критике за ограничительное толкование свободы объединения. Практика Суда не дает оснований рассматривать ЕКПЧ в качестве эффективного или даже вспомогательного средства защиты права на объединение на региональном уровне. При этом ЕКПЧ не является основным международным инструментом, защищающим это право в европейских странах. Еще в 1919 г. Устав МОТ провозгласил признание принципа свободы ассоциаций в числе средств, «способных улучшить условия труда» и «обеспечить всеобщий и прочный мир» «на основе социальной справедливости». Филадельфийская декларация МОТ (1944 г.) подтвердила свободу ассоциаций в качестве одного из основных принципов организации и провозгласила продвижение права на ведение коллективных переговоров в числе ее основных целей. Наконец, содержание принципа свободы объединения было раскрыто в Конвенции МОТ № 87 о свободе ассоциаций и защите права на организацию 1948 г. Эта Конвенция является ведущим международным инструментом в сфере свободы профсоюзов наряду с Конвенцией № 98 о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров 1949 г.

На универсальном уровне право на объединение было также признано Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., провозгласившей в ст. 23 право каждого человека «создавать профессиональные союзы и входить в них для защиты своих интересов». Впоследствии оно вошло в Международные пакты о гражданских и политических и экономи-

* Геворкян Арпине Татевосовна – к.ю.н.

ческих, социальных и культурных правах (МПГПП и МПЭСКП, 1966). На региональном уровне, Европейская социальная хартия (ЕСХ) 1961 г. (пересмотренная в 1996 г.) закрепила право на объединение и право на ведение коллективных переговоров, в том числе право на забастовку, в двух отдельных, детально изложенных статьях.

Даже при наличии всех этих международных норм практика Суда в области права на объединение имеет огромное значение для защиты профсоюзных свобод в регионе. ЕКПЧ занимает исключительное положение среди договоров в сфере прав человека, которыми связаны члены Совета Европы, и ни один из перечисленных выше договоров не обладает контрольной системой, сопоставимой по эффективности с системой ЕКПЧ. Конвенция оказала беспрецедентное влияние на формирование единых стандартов в сфере прав человека, став «конституционным инструментом европейского общественного порядка»¹ во многом благодаря эффективности контрольного механизма и тому значению, которое европейские страны придают членству в Совете Европы. Ратификация ЕКПЧ является обязательным условием членства, и, став участниками ЕКПЧ, государства признают компетенцию Суда принимать жалобы от частных лиц, групп и неправительственных организаций, утверждающих, что они являются жертвами нарушения данным государством прав, предусмотренных Конвенцией. Государства также обязуются исполнять окончательные решения Суда по делу, сторонами которого они являются.

Данная статья представляет сравнительный анализ наиболее характерных дел Суда в сфере свободы объединения, а также стандартов, выработанных контрольными органами МОТ и ЕСХ, с тем чтобы определить, действительно ли решения Суда могут иметь сдерживающее влияние на свободу европейских профсоюзов и является ли такое минималистское толкование единственно возможным в контексте ЕКПЧ.

1. Контрольные механизмы ЕКПЧ и ЕСХ

До вступления в силу Протокола № 11 в 1998 г. контрольный механизм ЕКПЧ представлял собой двухуровневую, или двухступенчатую, систему, включающую два контрольных органа – Европейскую комиссию по правам человека и Европейский суд. Комиссия определяла при-

¹ ECHR, *Loizidou vs. Turkey*, judgment of 23 February 1995, para. 75.

емлемость жалоб и рассматривала дело по существу, после чего оно могло быть передано Суду Комиссией, затронутым государством или же заявителем (после вступления в силу в 1994 г. Протокола № 9 1990 г.) при условии, что затронутое государство признало обязательную юрисдикцию Суда. Протокол № 11 упразднил Комиссию, возложив все контрольные функции на Суд и сделав его юрисдикцию обязательной для всех государств-участников.

Принято считать, что контрольные органы договоров в сфере прав человека выполняют три основные функции: они а) толкуют договор и уточняют юридическое содержание его положений; б) оценивают соблюдение требований договора государствами-участниками; в) при обнаружении нарушения требуют его исправления. Это так называемые «созидательная», «расследующая» и «исправительная» функции контроля.² При определении приемлемости жалобы и рассмотрении дела по существу Суд толкует положения ЕКПЧ, создавая «прецедент», на который он может сослаться при вынесении решения по аналогичной ситуации в будущем. Но он не связан собственными прецедентами. В своих решениях он неоднократно подчеркивал, что Конвенция «является живым инструментом, который следует толковать и применять в свете условий сегодняшнего дня». «В интересах юридической определенности, предсказуемости и равенства всех перед законом» ему не следует без серьезных на то оснований отходить от установленных в результате рассмотрения предыдущих дел прецедентов, но он тем не менее обязан учитывать «меняющиеся условия в государствах-участниках». Чрезвычайно важно толковать и применять Конвенцию таким образом, чтобы содержащиеся в ней права стали практическими и эффективными, а не теоретическими и иллюзорными.³

«Исправительная» функция в рамках системы возложена на Комитет министров Совета Европы, который контролирует исполнение государствами решений Суда. Он не может оспаривать их правомерность, а лишь осуществляет надзор за эффективностью их исполнения.

Что касается ЕСХ, то, во-первых, несмотря на то, что она считается «аналогом» ЕКПЧ в сфере экономических и социальных прав, ее ратификация не обязательна для государств Совета Европы, и несколько членов, в том числе и Россия, пока не стали ее сторонами. Во-вторых,

² См.: F. van Hoof and K. de Vey Mestdagh. *Mechanisms of International Supervision*, in P. van Dijk (ed.), *Supervisory Mechanisms in International Economic Organisations*, 1984. P. 33.

³ См. например: ECHR, *Christine Goodwin vs. the UK*, judgment of 11 July 2002, § 74-75.

государства не обязаны принимать на себя обязательства по всем положениям ЕСХ. Они вправе выбрать при ратификации определенное количество статей и пронумерованных пунктов, которые будут иметь для них обязательную силу, и ничто не препятствует им избежать принятия положений о праве на объединение.⁴ В-третьих, ЕСХ обладает чрезвычайно сложной контрольной системой. Хотя в рамках механизма действует система коллективных жалоб в соответствии с Протоколом 1995 г., она не обязательна для государств-участников. Основной контроль осуществляется посредством рассмотрения периодических докладов государств Европейским комитетом по социальным правам (ЕКСП), который раньше назывался Комитетом независимых экспертов ЕСХ. Он оценивает с «юридической точки зрения» соответствие национального законодательства и практики содержанию обязательств, вытекающих из Хартии. Правительственный комитет Хартии, состоящий из представителей государств-участников, готовит решения Комитета министров, отбирая из заключений ЕКСП «на основе соображений социальной и экономической политики» ситуации, которые должны быть предметом рекомендаций для государств, не выполняющих свои обязательства по ЕСХ. Не будучи независимым органом, этот комитет, на который частично возложена «исправительная» функция, является «слабым звеном» контрольной системы. Правила большинства голосов, установленные Комитетом министров для вынесения рекомендаций в связи с отобранными ситуациями, также чрезвычайно усложняют их принятие. В итоге рекомендации принимаются довольно редко. Наконец, в ЕСХ нет положения, аналогичного ст. 46 ЕКПЧ об обязательной силе постановлений контрольных органов, и в случае расхождений в толковании содержания и охвата прав государства могут быть склонны придавать практике Суда больший вес, чем заключениям ЕКСП.

Что же касается обязательств государств – членов МОТ, то государства обязаны уважать свободу ассоциаций и право на ведение коллективных переговоров в силу самого членства в организации, независи-

⁴ При разработке текста Пересмотренной хартии серьезно рассматривались предложения о том, чтобы сделать эти положения обязательными, однако эти поправки приняты не были. В дальнейшем этот вопрос поднимался также Парламентской ассамблеей Совета Европы, но не встретил поддержки у Комитета министров. См.: *Parliamentary Assembly Recommendations 1354 (1998) and 1415 (1999) (CM/Del/Dec(98)645/4.4 and (99)677b/3.1, Recommendations 1354 (1998) and 1415 (1999))* Decision adopted at the 750th meeting of the Minister's Deputies, 18 & 23 April 2001.

мо от того, ратифицировали ли они соответствующие конвенции. Наряду с процедурами контроля за соблюдением ратифицированных конвенций, действующих в соответствии с Уставом, в рамках организации действует специальная процедура жалоб в области свободы ассоциации, созданная на основе особого соглашения с ЭКОСОС. Основная масса жалоб на нарушения этого принципа рассматривается Комитетом по свободе объединения (КСО). Выполнение обязательств по ратифицированным конвенциям регулярно отслеживается Комитетом экспертов по конвенциям и рекомендациям посредством рассмотрения докладов государств.

2. Свобода объединения в международном праве

Свобода объединения представляет собой сферу, где пересекаются и тесно переплетаются нормы международного трудового права и международного права прав человека. Хотя обилие положений о свободе ассоциации в различных международных договорах свидетельствует о его широком признании, это приводит также к варьирующимся интерпретациям его охвата и нормативного содержания. Следует обратить внимание на некоторые особенности терминов, применяющихся для обозначения свободы объединения в аутентичных текстах международных инструментов. Английская версия Конвенции № 87 МОТ озаглавлена *“Freedom of Association and Protection of the Right to Organise”* – «о свободе ассоциации и защите права на организацию». Французский текст называется несколько иначе – *“Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical”*, что можно перевести как «Конвенция о свободе профсоюзов и защите профсоюзных прав», и во всех документах организации английскому *“freedom of association”* неизменно соответствует французское *“liberté syndicale”*. В Конвенции № 98 английскому *“right to organise”* уже соответствует французское *“droit d’organisation”* – «право на организацию». Между тем в англоязычной научной литературе и правоприменительной практике весьма часто встречается эквивалент термина *“liberté syndicale”* – *“trade union freedoms”* для обозначения свободы объединения или профсоюзных свобод в широком смысле.

Свобода объединения имеет два различных и принципиально важных аспекта – а) свобода ассоциации и право на организацию *per se* и б) свобода профсоюзов защищать экономические и социальные интересы своих членов. В рамках МОТ «свобода ассоциации» понимает-

ся как право трудящихся и работодателей создавать организации по своему выбору без предварительного разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих организаций, а также право этих организаций вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свою деятельность и свой аппарат, формулировать свою программу действий. Властям следует воздержаться от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению. Организации не подлежат роспуску или временному запрещению в административном порядке (ст. 2, 3 и 4 Конвенции № 87). Контрольные органы МОТ неоднократно подчеркивали, что свобода, *de facto and de jure*, создавать организации является первостепенным правом среди профсоюзных прав, необходимой предпосылкой, без которой другие гарантии, предусмотренные Конвенциями № 87 и 98, остались бы на бумаге. Свободное осуществление этого права зависит от трех условий: 1) отсутствия какого бы то ни было различия, в законодательстве и на практике, между теми, кто этим правом обладает, 2) отсутствия необходимости в получении предварительного разрешения на создание организации и 3) свободы членства в подобных организациях.⁵

«Защита права на организацию», в свою очередь, подразумевает защиту трудящихся от любых форм профсоюзной дискриминации, от действий, направленных на ущемление свободы объединения, а также защиту организаций трудящихся и работодателей от любых форм вмешательства со стороны друг друга.

В контекстах ЕКПЧ и ЕСХ различие между «свободой ассоциации» и «правом на организацию» очерчено не столь ясно. В ЕКПЧ «свобода ассоциации» гораздо шире – ст. 11 признает право каждого на «свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов». Формулировка подсказывает, что право создавать профсоюзы является лишь одним из примеров того, как право на свободу ассоциации может быть реализовано, наряду с правом создавать политические партии и другие неправительственные организации.⁶

⁵ ILO: *Freedom of association and collective bargaining: General Survey of the reports on the Freedom of Association and the Right to Organise Convention (№ 87), 1948, and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention (№ 98), 1949, Report III (Part 4B)*, ILC 81st Session, 1994, Geneva (далее: ILO Survey), para. 44.

⁶ См. например: ECHR, *United Communist Party of Turkey vs. Turkey*, judgment of 27 January 1998, § 24.

Пункт 5 декларативной Части I ЕСХ провозглашает, что все трудящиеся и работодатели имеют «право на свободу ассоциации» (“*the right to freedom of association*”, “*le droit de s’associer librement*”) – на объединение в национальные или международные организации для защиты своих экономических и социальных интересов. Но юридически обязательная ст. 5 Части II ЕСХ, разработанная на основе Конвенции № 87 и охватывающая те же права, озаглавлена “*The right to organise*” (право на организацию) в английской версии и “*Droit syndical*” (профсоюзные права) во французской. Согласно ЕКСП, это право налагает на государства-участники «негативные» и «позитивные» обязательства. Выполнение «негативных» обязательств требует отсутствия во внутреннем праве государств законов, регламентов или административной практики, ограничивающих свободу трудящихся или работодателей создавать свои организации или вступать в них. В силу «позитивных» обязательств государства обязаны принимать адекватные законодательные или иные меры с тем, чтобы гарантировать реализацию права на объединение и, в частности, защищать организации трудящихся от всех форм вмешательства со стороны работодателей.⁷

Вторым принципиально важным аспектом права на объединение является свобода профсоюзов защищать и продвигать экономические и социальные интересы своих членов. Без уважения этой свободы право на объединение лишилось бы всякого смысла. Контрольные органы МОТ и ЕКСП созвучны в том, что ведение коллективных переговоров является основным средством достижения этой цели, и ненадлежащее ограничение этого права противоречит принципу свободы ассоциаций.⁸ По мнению КСО, право на свободное ведение переговоров с работодателями об условиях труда является необходимым элементом свободы объединения. Профсоюзы должны обладать правом посредством ведения коллективных переговоров или иными законными средствами (например, коллективными действиями) добиваться улучшения условий жизни и труда тех, кого они представляют. Власти должны воздерживаться от любого вмешательства, ограничивающего это право или препятствующего его правомерному осуществлению. Любое такое вмешательство способно нарушить принцип, согласно которому орга-

⁷ Council of Europe, *Conclusions of the Committee of Independent Experts of the European Social Charter. Conclusions I*. 1970. P. 31.

⁸ Council of Europe: *European Social Charter, Digest of the Case Law of the ECSR*, 2004 (далее: ESC Digest). P. 28.

низации работодателей и трудящихся пользуются правом организовывать свою деятельность и формулировать свою программу действий.⁹

3. Практика Европейского суда в сфере права на объединение

Практику Суда в сфере профсоюзных свобод можно условно разделить на несколько групп, которые по отдельности будут рассмотрены ниже. Примечательно, что большое количество жалоб на ограничение профсоюзных свобод исходило от британских профсоюзов и относилось в основном к законодательным актам, принятым в восьмидесятые годы и консолидированным впоследствии в *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 (TULR(C)A 1992)*.

Следует отметить, что гарантированные в ст. 11 ЕКПЧ права не являются абсолютными. Пункт 2 ст. 11 допускает ограничения, «которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

3.1. Общие принципы практики Суда в сфере права на объединение

Еще в семидесятые годы Суд очертил весьма узкие рамки защиты свободы профсоюзов в решениях, принятых по трем делам против Бельгии и Швеции. В первых двух делах суть жалобы сводилась к тому, что профсоюзы-заявители не были признаны достаточно «представительными» для участия в консультациях с министерством внутренних дел по определению условий труда полицейского персонала в Бельгии¹⁰ и для заключения коллективных договоров с национальным органом по коллективным переговорам в Швеции.¹¹ В другом шведском деле, *Schmidt and Dahlström*,¹² речь шла об отказе в получении ретроактивного повышения заработной платы из-за объявления забастовки профсоюзом, в который входили заявители, хотя сами они в ней

⁹ ILO: Committee of Freedom of Association, *Digest of Decisions 1996: Freedom of Association, Collective Bargaining, and Industrial Relations*, Doc. 1401(далее: ILO Digest), para. 782.

¹⁰ ECHR, *National Union of Belgian Police vs. Belgium*, judgment of 27 October 1975.

¹¹ *Swedish Engine Drivers' Union vs. Sweden*, judgment of 6 February 1976.

¹² *Schmidt and Dalström vs. Sweden*, judgment of 19 January 1976.

не участвовали. Суд признал свободу профсоюзов в качестве особого аспекта свободы ассоциаций, но также заявил, что ст. 11 не обеспечивает каких-либо особых форм обращения с профсоюзами и их членами со стороны государства, таких как право на консультацию и заключение коллективных договоров. Эти права в ст. 11 не упоминаются и, по мнению Суда, не являются обязательными условиями эффективного пользования свободой профсоюзов и неотъемлемым элементом права, гарантированного ЕКПЧ. Однако он также отметил, что слова «для защиты своих интересов» в данном положении все же не являются излишними. Они указывают на то, что ЕКПЧ охраняет свободу защищать профессиональные интересы членов профсоюза посредством профсоюзных акций, проведение которых государства-участники обязаны одновременно позволять и делать возможным. Следовательно, члены профсоюза имеют право в целях защиты своих интересов на то, чтобы мнение их профсоюза было услышано,¹³ однако в итоге Суд оставляет властям свободу выбора определять, какими именно средствами союзы могут защищать интересы своих членов. Право профсоюза «быть услышанным» не подразумевает ни права на консультацию, ни права на ведение коллективных переговоров и заключение соглашений с работодателями, ни обязательства работодателя признавать профсоюз и вступать с ним в переговоры – «хотя консультации, коллективные переговоры и забастовки и являются подобными средствами, существуют и иные способы». Тем не менее профсоюз имеет право на попытку «убедить» работодателя «выслушать то, что профсоюз считает нужным сказать от имени своих членов». В подобных случаях ЕКПЧ не требует от государства защищать работодателя, отказывающегося от вступления в коллективные переговоры, от правомерных индустриальных акций профсоюзов.¹⁴

Таким образом, охват свободы объединения в ст. 11 зависит от толкования фразы «для защиты своих интересов», и можно поспорить, является ли ограничительное толкование Суда единственно возможным. В ранних делах мнение Суда разошлось с мнением Комиссии, посчитавшей, что право профсоюзов на ведение коллективных переговоров и способность заключать коллективные договоры в интересах

¹³ *National Union of Belgian Police vs. Belgium*, § 38-40, *Swedish Engine Drivers' Union vs. Sweden*. § 39-41, *Schmidt and Dalstym vs. Sweden*. § 36.

¹⁴ *Gustafsson vs. Sweden*, judgment of 25 April 1996, § 45, и *Wilson, National Union of Journalists and Others vs. the UK*, judgment of 11 June 2002. § 44.

своих членов являются существенным элементом права, охраняемого ст. 11.¹⁵ Суд стоял перед выбором – согласиться с Комиссией и материализовать права, непосредственно не упомянутые в тексте, или же свести к минимуму значение фразы «для защиты своих интересов».¹⁶ Суд предпочел второе, что не может не вызвать некоторое удивление, так как он неоднократно «выводил» не упомянутые в тексте права из многих других положений ЕКПЧ.¹⁷ Здесь же он не пожелал усмотреть во фразе «для защиты своих интересов» «кодекс права индустриальных отношений»¹⁸ и принял весьма узкое определение, которое, по мнению авторов авторитетного британского исследования практики Суда, «уменьшает потенциал самого принципа» свободы ассоциации.¹⁹ В своем особом мнении по шведскому делу *Gustafsson* в 1996 г. судьи *Martens* и *Matscher* писали, что, принимая во внимание практику КСО, в настоящее время уже «нельзя подвергать сомнению тот факт, что право на ведение коллективных переговоров является (неотъемлемым элементом свободы, гарантированной ст. 11), так же как и право защищать профессиональные интересы членов профсоюза посредством коллективных действий»²⁰. Однако Суд остается верен прецеденту, установленному более тридцати лет назад, и, похоже, не желает пересматривать его «в свете условий сегодняшнего дня».

3.2. Свобода профсоюзов защищать экономические и социальные интересы своих членов

А. Исключение профсоюзов из процесса коллективных переговоров

После решений по *National Union of Belgian Police* и *Swedish Engine Drivers' Union* Комиссия и Суд неоднократно признавали неприемлемыми жалобы на исключение профсоюзов из процесса коллективных

¹⁵ См.: *Swedish Engine Drivers' Union*, Report of the Commission, 27 May 1974, § 76-78 и *Swedish Engine Drivers' Union*, judgment of 6 February 1976, § 38.

¹⁶ Sciarra S. *From Strasbourg to Amsterdam: Prospects for the Convergence of European Social Rights Policy*, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, 1999. P. 483.

¹⁷ См. например: *M.C. vs. Bulgaria*, judgment of 13 November 2003, *Christine Goodwin vs. the UK*, judgment of 3 July 2002 и т.д.

¹⁸ Merrills J.C. *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*, 1993. P. 142.

¹⁹ D.J. Harris C. Warbrich & M. O'Boyle, *Law of the European Convention on Human Rights*, 1995. P. 432.

²⁰ *Gustafsson vs. Sweden*, judgment of 25 April 1996, *Dissenting Opinion of Judge Martens, joined by Judge Matscher*.

переговоров из-за неудовлетворения установленным критериям «представительности». Например, в петиции *Schettini and others* против Италии²¹ заявители жаловались на то, что их профсоюз, представляющий меньшинство школьных учителей, но активный и стремящийся защищать интересы своих членов, был лишен возможности делать это из-за несоответствия законодательно установленным критериям представительности, правомерность которых он не мог оспорить в судебном порядке. Суд сослался на свою практику – широкие «пределы усмотрения», которыми государства пользуются при определении способов обеспечения свободы профсоюзных акций, напомнив, что Конвенция не гарантирует права допуска к коллективным переговорам. «Исключение из процесса коллективных переговоров тех профсоюзов, которые не являются наиболее представительными, оправдано необходимостью обеспечить жизнеспособность и эффективность переговоров, которая, по мнению Суда, является правомерной целью». Одновременно он отказался рассмотреть справедливость критериев представительности как таковых, заявив, что это не является его задачей.

Комитет экспертов МОТ по конвенциям и рекомендациям и КСО считают, что законодательно установленные привилегии наиболее представительных профсоюзов не противоречат принципу свободы объединения и конвенциям МОТ № 87 и 98 при соблюдении определенных условий. Во-первых, определение наиболее представительных организаций должно основываться на объективных, заранее установленных и четких критериях, с тем чтобы исключить всякую возможность злоупотреблений. Во-вторых, отличия должны ограничиваться признанием конкретных привилегий, например в сфере коллективных переговоров, проведения консультаций с властями или назначения делегатов в международные организации. Она не должна иметь следствием лишение профсоюзов, не признанных наиболее представительными, основных средств защиты прав своих членов, например права заявлять претензии от их имени, организовывать свою структуру и деятельность.²² Такой же позиции придерживается и ЕКСП, который считает, что список «признанных» профсоюзов должен подвергаться регулярному пересмотру и контролю со стороны независимого органа, а другие профсоюзы должны пользоваться необходимыми профсоюзными прерогативами. В отличие от Суда, ЕКСП тщательно

²¹ № 29529/95, *Francesco Schettini and Others vs. Italy*, dec. of 9 November 2000.

²² ILO Digest, para. 310.

оценивает соответствие установленных критериев представительности ст. 5 ЕСХ о праве на объединение.²³

В. Право на забастовку

В своих ранних делах Суд решил, что поскольку право на забастовку непосредственно не упоминается в ст. 11, ограничения, наложенные властями на его осуществление, не поднимают как таковые вопроса о соблюдении ст. 11. В этом мнение Суда совпало с мнением Комитета по правам человека, который в решении по жалобе *JB et al. vs. Canada*²⁴ пришел к выводу, что право на забастовку, пользующееся защитой МПЭСКП, не входит в сферу действия МПГПП. Тем не менее несколько членов Комитета, в том числе такие выдающиеся юристы, как Р. Хиггинс и Т. Опсал, выразили особое мнение. Они заявили, что «статья 22 Пакта гарантирует широкое право на ассоциацию. Право на забастовку в ней не упоминается, как не упоминаются и другие формы деятельности, <...> к которым может прибегнуть профсоюз для защиты своих интересов. Однако осуществление этого права требует, чтобы определенная мера организованной деятельности была разрешена, в противном случае это положение не послужит своей цели. В действительности это неотъемлемый аспект этого права. Какие именно формы деятельности необходимы для его реализации, нельзя установить *a priori*, но следует определять в социальном контексте и в свете других пунктов ст. 22».

Как ни удивительно, но, как ЕКПЧ и МПГПП, ни одна из конвенций или рекомендаций МОТ не упоминает право на забастовку. Тем не менее КСО еще в 1952 г. признал его в качестве одного из «важнейших элементов профсоюзных прав»²⁵ и с тех пор рассмотрел больше жалоб на нарушения права на забастовку, чем всех других профсоюзных прав.

Жалобы на нарушение прав профсоюзов в связи с ограничениями права на забастовку, как правило, признавались неприемлемыми Комиссией и Судом, в том числе и ряд жалоб на ограничения, наложенные на это право британским *TULR(C)A 1992*. В английском общем праве забастовка исторически рассматривалась как «свобода»,

²³ См. например: Council of Europe: European Social Charter (Revised), European Committee on Social Rights, *Conclusions 2004*, Strasbourg, 2004.

²⁴ Com. № 118/1982, YRC 1986 Report, Annex IX.B.

²⁵ CFA: Second Report (1952), Case № 28 (Jamaica), in *Sixth Report of the International Labour Organisation to the United Nations* (Geneva), Appendix 5. P. 210, para. 68. См. также: ILO Digest 1996, para. 472-478.

а не «право» и традиционно регулировалась доктринами «контракта» и «гражданского правонарушения», смягченными законодательно установленными иммунитетами на действия, совершенные «в ожидании или в поддержку трудового спора».²⁶ *TULR(C)A 1992* существенно сократил объемы этой «свободы», установив чрезвычайно трудновыполнимые условия проведения законных забастовок и существенно урезав охват определения «трудового спора». Британские союзы попытались найти защиту от ущемления своих свобод в Страсбурге. Так, профсоюз *National Association of Teachers in Further and Higher Education*²⁷ жаловался, что требование предоставлять работодателю списки лиц, которые будут участвовать в голосовании по проведению индустриальной акции, серьезно ограничивают его способность бороться за защиту интересов своих членов. Комиссия не сочла это вмешательством в права профсоюза, гарантированные ст. 11, несмотря на заключение ЕКСП, решившего, что это законодательство нарушает ст. 5 ЕСХ.

Сравнительно недавно профсоюз *UNISON* жаловался, что ему запретили провести забастовку в крупной государственной больнице (*UCLH*), отдельные части которой должны были быть приватизированы. Забастовка была объявлена с тем, чтобы обязать *UCLH* заключить коллективные договоры со всеми будущими приватизированными компаниями, которые обеспечили бы сотрудникам такие же благоприятные условия труда, как в государственном секторе здравоохранения. Профсоюз пытался предупредить возможное сокращение штатов и ухудшение условий труда, часто сопровождающие приватизацию крупных предприятий. Однако проведение забастовки в интересах еще не определенных сотрудников, которые будут работать в приватизированных компаниях в будущем, было признано национальными судами неправомерным. Европейский суд решил, что запрет на проведение данной забастовки не лишил профсоюз права на объявление забастовки против отдельных частных компаний в будущем, не согласившись с заявителем, опасаящимся, что индивидуальные акции против разных компаний будут неэффективны, в отличие от акции, проведенной против крупной больницы до того, как ее отдельные части будут переданы

²⁶ См. подробнее: В. Hepple, *The United Kingdom*, in R. Blanpain & R. Ben-Israel (eds.), *Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies*, 1994.

²⁷ № 28910/95, *National Association of Teachers in Further and Higher Education vs. the UK*, dec. of 16 April 1998.

в собственность.²⁸ Но опасения *UNISON* были не столь беспочвенны, учитывая, что *TULR(C)A 1992* признает законными только забастовки, объявленные «своему работодателю и на своем месте работы», признавая незаконными все виды акцессорных акций. Это делает невозможным проведение профсоюзных акций против фактического работодателя, который определяет политику компании и условия труда данной группы трудящихся, не являясь «непосредственным» работодателем. При сложной и многоуровневой структуре современных корпораций и вероятности того, что в будущем *UNISON* пришлось бы иметь дело именно с такими компаниями, избранная союзом стратегия могла быть наиболее разумной.

В отличие от Суда, ЕКСП, рассмотрев интерпретацию британских судов в связи с делом того же *UNISON*, решил, что положения *TULR(C)A 1992* нарушают ЕСХ. Он отметил, что британские суды толкуют эти положения как запрещающие также акции в отношении будущего работодателя и будущих условий труда в случае передачи части предприятия другому работодателю. Он заключил, что они чрезмерно ограничивают рамки защиты трудящимися своих интересов посредством законных коллективных действий и противоречат ст. 6 § 4 ЕСХ.²⁹

Суд признал недействительной также жалобу норвежского профсоюза нефтяников³⁰ на прекращение властями их забастовки и принудительный арбитраж, решив, что в данном деле вмешательство в права заявителей было пропорционально преследуемой правомерной цели. Но он подчеркнул, что данное решение не означает, что принудительный арбитраж для прекращения правомерных забастовок будет считаться «пропорциональным» во всех случаях, в которых профсоюз оказывает экономическое давление. В 1995 г. ЕКСП, изучив обстоятельства этого дела при рассмотрении национального доклада Норвегии, заключил, что принудительное прекращение забастовки не было необходимо для «защиты общественного интереса» и является нарушением ЕСХ. Контрольные органы МОТ также считают норвежскую практику принудительного арбитража противоречащей принципу свободы ассоциации.

²⁸ № 53574/99, *UNISON vs. the UK*, dec. of 10 January 2002.

²⁹ См. например: European Social Charter: European Committee of Social Rights, *Conclusions XVII-1*, 2004. P. 317.

³⁰ № 38190/97, *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and others vs. Norway*, dec. of 27 June 2002.

С. Поощрение работодателями отказа от ведения коллективных переговоров

Единственным за последнее время решением, принятым Судом в пользу профсоюзных свобод, стало решение по делу *Wilson, National Union of Journalists and Others* против Великобритании. Суть жалобы сводилась к тому, что один из разделов того же *TULR(C)A 1992* предоставлял работодателям возможность не только отказываться от ведения коллективных переговоров с профсоюзами, но также предлагать работникам более высокую заработную плату при условии, что они откажутся от профсоюзного представительства. При этом оно не позволяло работникам, не пожелавшим отказаться от профсоюзного представительства и соответственно вынужденным выполнять ту же работу за меньшее вознаграждение, предъявлять иски по поводу дискриминации. Рассмотрев эту ситуацию, как КСО³¹, так и ЕКСП³² решили, что и эти положения *TULR(C)A 1992* нарушают право на свободу объединения. Суд также признал, что свобода работников поручать или позволять своему профсоюзу представлять их перед работодателем и предпринимать действия от их имени лежит в основе права вступать в профсоюз для защиты своих интересов. Если что-то им препятствует в этом, их свобода входить в профсоюз для защиты своих интересов становится иллюзорной. Власти обязаны обеспечить, чтобы трудящимся не препятствовали в пользовании услугами профсоюзов для урегулирования своих отношений с работодателями. В данном случае работодатели могли в соответствии с действующим законодательством эффективно подрывать способность профсоюзов бороться за защиту интересов своих членов, и Суд решил, что, позволив работодателям использовать финансовое поощрение для того, чтобы заставить работников отказаться от существенных профсоюзных прав, Соединенное Королевство нарушило свое обязательство обеспечить свободное пользование закрепленными в ст. 11 правами.³³ Но и в этом решении Суд не отошел от своего старого прецедента и не признал право на ведение коллективных переговоров необходимым элементом ст. 11.

³¹ См. CFA: *Complaint against the Government of the United Kingdom presented by the Trades Union Congress (TUC) Report* № 294, Case(s) № 1730.

³² См. например, *Conclusions XVI-1 vol. 2, United Kingdom, Article 6.*

³³ *Wilson, National Union of Journalists and Others vs. the UK*, judgment of 11 June 2002, § 46-48.

3.3. Ограничение прав отдельных категорий трудящихся быть членами профсоюзов

Согласно пункту 2 ст. 11 государства могут вводить законные ограничения на свободу ассоциации лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции и государственного управления. Соответствующие положения ЕКПЧ, ЕСХ и Конвенции № 87 несколько варьируются. Единственными категориями трудящихся, которые Конвенция № 87 позволяет исключить из сферы охвата права на свободу ассоциации, являются служащие полиции и вооруженных сил. Все государственные и общественные служащие, независимо от уровня и характера службы, должны обладать правом на создание профессиональных организаций, способных продвигать и защищать их профессиональные и экономические интересы.³⁴

Статья 5 ЕСХ допускает введение ограничений на право военнослужащих и полицейских на объединение, но предусматривает разные правила ограничений для каждой категории. Власти могут ограничивать право военнослужащих на объединение в любой форме, вплоть до полного ее пресечения. Они могут ограничивать также право полицейских на объединение, но лишение этой категории трудящихся всех гарантий ст. 5 не может быть оправданно. Законы, регламенты или нормативные акты, которые а) запрещают полицейским создавать свой профсоюз или вступать в профсоюз по своему выбору и б) предписывают обязательное членство полицейских в определенном профсоюзе, нарушают ЕСХ. Что касается госслужащих, ЕКСП считает, что на их профсоюзные права можно налагать только те ограничения, которые допустимы в рамках ст. 31 (ст. G Хартии 1996 г.), – установленные законом и необходимые в демократическом обществе для защиты прав и свобод других лиц или защиты государственных интересов, национальной безопасности, здоровья населения или нравственности.

В 1984 г. британское правительство наложило полный запрет на членство гражданских сотрудников штаба правительственной связи в профсоюзах, сославшись на соображения государственной безопасности, хотя раньше профсоюзы в штабе были разрешены. Эта ситуация была рассмотрена Европейской комиссией на основе жалобы Совета профсоюзов госслужащих, а также КСО на основе жалобы Конгресса бри-

³⁴ *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey, Report III Part 4B, International Labour Conference, 81st Session, 1994, Part I, Chapter III, § 44-52.

танских профсоюзов и ЕКСП при рассмотрении британского доклада по имплементации ЕСХ. Комиссия решила, что сотрудники штаба попадают под категорию лиц, входящих в состав государственного управления, и признала жалобу неприемлемой.³⁵ КСО жалобу поддержал, определив, что лишение государственных служащих, работающих в штабе, права на членство в профсоюзе противоречит Конвенции № 87.³⁶ Впоследствии все контрольные органы МОТ долго критиковали британское правительство за невыполнение рекомендаций КСО и бездействие в исправлении этого нарушения.³⁷ ЕКСП сначала выразил обеспокоенность в связи с этим случаем, но, убедившись, что власти учредили в штабе ассоциацию персонала, выполняющую некоторые профсоюзные функции, решил, что наложенные ограничения не превышают пределы, допустимые в соответствии со ст. 31, как «предусмотренные законом и необходимые в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и защиты прав других».³⁸ В 1998 г. пришедшее к власти правительство лейбористов сняло запрет на деятельность профсоюзов в штабе, что, скорее всего, свидетельствует о том, что в действительности запрет был не так уж «необходим в демократическом обществе в интересах национальной безопасности».

3.4. Свобода членства в профсоюзе

По мнению Суда, ст. 11 охраняет также «негативное» право на объединение – защиту от принудительного членства в профсоюзе, несмотря на то, что разработчики ЕКПЧ специально воздержались от включения в текст каких-либо упоминаний об этом праве. Речь идет о правомерности практик, именуемых *closed shop*, – положениях, обязывающих работодателей принимать на работу только членов определенного профсоюза. Если такие положения предусмотрены в законодательстве, то, согласно решениям контрольных органов МОТ, они противоречат принципу свободы ассоциации, но если они предусмотрены коллективными договорами, заключенными между работодателями и профсоюзами, то совместимы с Конвенциями № 87 и 98.³⁹

³⁵ № 11603/85, *Council of Civil Service Unions and Others vs. the UK*, dec. of 20 January 1987.

³⁶ См.: Case № 1261/84, *Complaint against the Government of the United Kingdom presented by the Trades Union Congress (TUC)*, Report of the Committee on Freedom of Association.

³⁷ См.: Committee on Freedom of Association: *Introduction to Report 275* (November, 1990), § 11.

³⁸ Council of Europe: Committee of Independent Experts of the European Social Charter, *Conclusions X-1*, P. 68-69, *Conclusions XI-1*, P. 79-80.

³⁹ *ILO Survey*, Part I, Chapter III, § 92-97.

Практика суда в сфере «негативного» права сформировалась при рассмотрении трех ведущих дел против Великобритании и Исландии. Заявители по британскому делу *Young, James and Webster*⁴⁰ были уволены с работы, отказавшись стать членами профсоюзов, заключивших с их работодателем договор с положениями *closed shop*. В соответствии с трудовым законодательством, действовавшим в то время, увольнение на подобном основании не рассматривалось как «несправедливое». По исландскому делу *Sigurjynsson*⁴¹ водитель такси был вынужден, вопреки своему желанию, оставаться членом профессиональной ассоциации, членство в которой было обязательным условием доступа к работе таксистом в Рейкьявике. В обоих случаях заявители стояли перед выбором: вступить в профсоюз (или остаться в составе профсоюза), политику которого они не одобряли, или же лишиться работы. Суд решил, что принуждение вступить в профсоюз под страхом «потери источника средств к существованию» «бьет по самой сути свободы, гарантированной ст. 11». Если в исландском деле нарушение заключалось в наличии законодательства, принуждающего всех таксистов Рейкьявика стать членами ассоциации *Frami*, то в британском деле оно сводилось к отсутствию защиты от увольнения из-за отказа вступить в профсоюз. Суд не стал предоставлять властям широких «пределов усмотрения» и установил нарушение ст. 11.

«Негативное» право на ассоциацию не является абсолютным, и, по мнению Суда, принудительное членство в профсоюзе не всегда противоречит ЕКПЧ. При определении нарушения ст. 11 в делах *Young, James and Webster* и *Sigurjynsson* Суд придал решающее значение последствиям отказа от членства в союзе (увольнение с работы) и основаниям отказа (оба случая были рассмотрены в свете ст. 9 – свобода мысли, совести и религии, и ст. 10 – свобода выражения мнения). Он решил, что увольнение заявителей из-за *closed shop* не было «необходимо в демократическом обществе». Однако в решении по другому британскому делу – *Sibson*⁴² – большинство судей не обнаружили нарушения ст. 11, поскольку у заявителя имелась альтернатива увольнению – перевод на другое место работы на прежних условиях, от чего он отказался. Кроме того, его отказ от членства в профсоюзе не был продиктован соображениями, подпадающими под защиту ст. 9 и 10 (он был возмущен тем, что его обвинили в хищении денег из фондов союза).

⁴⁰ *Young, James and Webster vs. the UK*, judgment of 13 August 1981.

⁴¹ *Sigurdur A. Sigurjynsson vs. Iceland*, judgment of 30 June 1993.

⁴² *Sibson vs. the UK*, judgment of 20 April 1993.

ЕКСП занимает в отношении *closed shop* еще более строгую позицию, считая, что любая форма принудительного членства в профсоюзе противоречит ст. 5 Хартии. Государства обязаны пресекать подобные практики и бороться с ними.⁴³ Между тем институт *closed shop*, уже практически вымерший в современной Европе (в некоторой степени также вследствие решений Суда), не заслуживает столь однозначного осуждения. При отсутствии запрета на заключение коллективных договоров, предусматривающих *closed shop*, наиболее влиятельные профсоюзы могут путем заключения подобных соглашений укреплять свои переговорные позиции перед работодателями и добиваться более выгодных условий труда для своих членов, одновременно контролируя доступ к рабочим местам и предложение рабочей силы. Профсоюзные акции также могут быть гораздо эффективнее, если весь персонал предприятия входит в профсоюз. При системе *closed shop* работники, не являющиеся членами союза, не пользуются преимуществами, полученными благодаря коллективным переговорам и профсоюзным акциям. Система служит экономическим стимулом для привлечения членов, которые платят взносы, необходимые для материального обеспечения деятельности профсоюза. Неудивительно, что контрольные органы МОТ, наиболее искушенные в сфере промышленных отношений, оставляют вопрос о легитимности *closed shop* на усмотрение государств и национальных организаций трудящихся и работодателей.

3.5. Право профсоюзов устанавливать правила членства

Профсоюз *National and Local Government Officers Association (NALGO)*⁴⁴ жаловался, что *TULR(C)A 1992* чрезмерно ограничивает основания отказа в приеме в профсоюз и наложения профсоюзом дисциплинарных санкций на своих членов, что ущемляет свободу профсоюзов определять условия своего членства. Так, дисциплинарные меры могут рассматриваться как несправедливые или неоправданные даже там, где лицо отказывается принять участие в забастовке или в другой промышленной акции, не поддерживает их или активно им противодействует. *NALGO* жаловался также на дискриминацию в на-

⁴³ См., например: European Social Charter, European Committee on Social Rights, *Conclusions XIV-1*. P. 179 (Denmark).

⁴⁴ № 21386/93, *National and Local Government Officers Association (NALGO) vs. the UK*, dec. of 1 September 1993.

рушение ст. 14, так как подобные ограничения были наложены только на профсоюзы, а на другие добровольные ассоциации они не распространялись. Комиссия признала право профсоюзов на самостоятельное ведение своих дел и решила, что ограничения автономии профсоюзов должны рассматриваться в контексте пункта 2 ст. 11. Тем не менее она сослалась на свое решение по приемлемости жалобы *Cheall* против Великобритании⁴⁵ (которая была признана неприемлемой *ratione personae*, поскольку по сути являлась жалобой на действия профсоюза), где она определила, что исключение из профсоюза может в определенных случаях нарушать право индивида на членство в профсоюзе, а государство обязано защищать индивидов «от злоупотребления ассоциациями своим доминирующим положением». В качестве примеров злоупотребления приводилось «исключение из профсоюза в нарушение его правил, или в соответствии с неразумными или произвольными правилами, или же влекущее за собой значительные лишения для исключаемого лица». Что же касается того факта, что ограничения распространялись только на профсоюзы, то Комиссия решила, что, поскольку они играют особую роль в сфере труда и занятости, их положение отлично от положения других организаций, и, следовательно, разница в отношении к ним не представляется неоправданной.

Опасность, которую таит в себе подобное толкование, заключается в том, что Комиссия и Суд установили такой же стандарт защиты индивида от действий частной организации, какой они устанавливают для его защиты от действий государства. Однако столкновение индивидуальных и коллективных интересов не может приравниваться к отношениям между личностью и государством. Во-первых, индивиды фактически получают возможность предъявлять недобросовестные иски против организаций, созданных для защиты их же интересов. Это может подрывать эффективность деятельности этих организаций, тогда как государствам подобная опасность не грозит. Во-вторых, отношения между ассоциацией и ее членами имеют в определенной степени договорный и добровольный характер, который не присутствует в отношениях между индивидом и государством,⁴⁶ – возможности индивида «выбирать» свое государство и определять условия своих «отношений» с ним настолько ограничены, что могут практически не приниматься во внимание. В-третьих, можно поспорить, может ли

⁴⁵ № 10550/83, *Cheall vs. the UK*, dec. of 13 May 1985.

⁴⁶ Cf. A. Clapham, *Human Rights in the Private Sphere*, 1996. P. 239.

индивид действительно иметь право на ассоциацию с теми, кто с ним ассоциироваться не желает.

Практика Комиссии и Суда в данном вопросе расходится с практикой контрольных органов МОТ, а также ЕКСП, в соответствии с которой профсоюзам должна гарантироваться существенная свобода организации и ведения своих дел безо всякого вмешательства со стороны властей, которые обязаны уважать автономию профсоюзов при осуществлении их законных функций.⁴⁷ ЕКСП постоянно критикует положения *TULR(C)A 1992*, считая, что чрезмерное регулятивное вмешательство в право союзов на самоуправление нарушает ст. 5 ЕСХ. Строгое ограничение оснований принятия профсоюзом дисциплинарных санкций в отношении членов является примером такого вмешательства.⁴⁸

Решения Суда, поддерживающие ограничения на свободу профсоюзов выбирать своих членов, рискуют также «заморозить» ситуацию и стать препятствием расширению профсоюзных свобод уже властями государства-участника. Так, недавно правительство Великобритании предложило поправки к *TULR(C)A 1992*, в соответствии с которыми поведение индивида в качестве члена политической партии может служить основанием для его исключения из профсоюза (исключение на основании членства в партии как такового остается незаконным). По мнению правительства, целью поправки является предоставление профсоюзам большей свободы при исключении из своего состава активистов политических партий, исповедующих идеологию расизма или ксенофобии. Парламентский комитет по правам человека, на рассмотрение которого был представлен проект, пришел к выводу, что поправки противоречат ст. 10 и 11 Конвенции, поскольку «таят в себе опасность наложения на членов профсоюза, которые являются также членами политической партии, потенциального наказания за действия, совершенные в качестве членов этой партии, что может подорвать основы права на членство в партии».⁴⁹ Если практика Суда действительно дает основания для подобного заключения, то получается, что стандарт защиты индивида от действий профсоюза, членом которого он

⁴⁷ European Social Charter, *Sixth Report on certain provisions of the Charter that have not been accepted*. P. 10.

⁴⁸ См., например: European Committee on Social Rights, *Conclusions XVI-1* vol. 1, P. 683-690, и *ESC Digest*. P. 27.

⁴⁹ House of Lords, House of Commons, Joint Committee of Human Rights: *Scrutiny of Bills: Third Progress Report*, Eighth Report of Session 2003-04, HL Paper 49, HC 427. P. 9.

является, должен быть выше, чем стандарт защиты от действий работодателя, на которого он работает. Так, в решении о приемлемости жалобы против Нидерландов⁵⁰ Комиссия решила, что хотя увольнение служащего в связи с его деятельностью в политической партии националистского толка и представляло собой вмешательство в пользование гарантируемым в ст. 11 правом, оно было «необходимо в демократическом обществе для защиты прав и свобод других», поскольку цели партии, в которой состоял заявитель, противоречили целям организации, из которой он был уволен (она занималась вопросами повышения благополучия иммигрантов). В этом контексте ограничение свободы профсоюза исключать членов, чья деятельность противоречит целям и идеологии союза, представляется недопустимым вмешательством в его право на самостоятельное ведение своих дел и действительно представляется дискриминационным в отношении профсоюзов. Наложение подобных ограничений на деятельность других ассоциаций, например политических партий или религиозных организаций, было бы, несомненно, признано недопустимым. Что же касается «особой роли профсоюзов в сфере труда и занятости», в связи с которой Комиссия в свое время посчитала разницу в обращении оправданной, то с запрещением *closed shop* этот аргумент теряет практически все свое значение. Если риск потери работы вследствие исключения из профсоюза практически исчезает, то исчезает также и необходимость в ограничении свободы профсоюзов в этой сфере.

Заключение

Изучение практики Европейского суда в сфере профсоюзных свобод оставляет несколько смешанное впечатление. Уже более тридцати лет Суд остается верен минималистскому толкованию ст. 11, согласно которому свобода ассоциаций кажется несколько «неестественно оторванной от своего общего контекста»⁵¹. Суд фактически не признает никаких «неприкосновенных» форм деятельности профсоюзов. По его мнению, право на свободу ассоциации не было нарушено во всех случаях, где организация могла выполнять минимальные профсоюзные функции – «предъявлять требования и заявлять претензии» в целях защиты прав и интересов своих членов. Однако основным способом защиты профсоюзами интересов своих членов и основной функцией

⁵⁰ № 11002/84, *Van der Heijden vs. the Netherlands*, dec. of 8 March 1985.

⁵¹ Sciatta, *op. cit.* P. 483.

профсоюзов было и остается ведение работодателями переговоров об оплате и условиях труда, поддерживаемое угрозой индустриальной акции. Именно этим профсоюзы привлекают своих членов, и именно эту функцию труднее всего заменить другими способами защиты прав и интересов трудящихся – в частности, судебной защитой законодательно закрепленных трудовых прав. Суд, возможно, ненадлежащим образом сузил пределы коллективного аспекта права на объединение, отдавая приоритет индивидуальным гарантиям. Вследствие этого может создаться впечатление, что ст. 11 защищает не столько свободу создавать профсоюзы и использовать их для защиты своих интересов, сколько *от* свободы профсоюзов защищать интересы своих членов.

Нежелательных последствий такого толкования может быть по меньшей мере два. Во-первых, сфера индустриальных отношений чрезвычайно чувствительна к переменам экономической и социальной политики. Решение Суда может изменить соотношение сил в этой деликатной области и, будучи «прецедентом» международного судебного органа, избежать процедур демократического контроля, которым подвержены решения национальных парламентов. Позиция авторитетного регионального контрольного органа в сфере прав человека, не возмражающего против серьезного урезывания профсоюзных свобод, может серьезно навредить профсоюзам и трудящимся, чьи интересы они защищают. При этом толкование положений ЕКПЧ «в свете реалий сегодняшнего дня» странным образом не затрагивает сферу свободы объединения. Подобная окаменелость чужда общему подходу Суда к ЕКПЧ как к «живому инструменту» и нуждается в пересмотре. Возможно, «в свете реалий сегодняшнего дня» Суду было бы более уместно перестать повторять старую формулу: «хотя консультации, коллективные переговоры и забастовки и являются средствами защиты профсоюзами интересов своих членов, существуют и иные способы» – и признать некоторые базовые профсоюзные свободы в качестве необходимых элементов права на свободу ассоциации, оценивая правомерность наложенных на них ограничений в каждом конкретном случае.

Во-вторых, Суду, вероятно, следовало бы проявить больше осторожности, принимая решения, идущие вразрез с решениями ЕКСП. Конечно, ЕКПЧ и ЕСХ – это два разных инструмента, и охват ЕСХ в сфере свободы объединения гораздо шире. Однако там, где контрольные органы обоих инструментов оценивают ограничения прав на основе одних и тех же критериев (как, например, «необходимость

в демократическом обществе»), такое расхождение может подорвать авторитет ЕКСП и лишить государства стимула принимать всерьез его решения. Это противоречие может проявиться еще острее, если решение Комитета будет принято в результате рассмотрения коллективной жалобы, не говоря уже о том, что дальнейшее развитие двух параллельных систем европейских стандартов в сфере свободы объединения (и наличие двух параллельных систем жалоб) может вызвать путаницу. При принятии решений Суд мог бы больше полагаться на правоприменительную практику ЕКСП – органа, имеющего больший опыт и большую компетенцию в области профсоюзных свобод. Более гармоничная и согласованная деятельность была бы более целесообразна прежде всего с учетом того, что оба контрольных органа действуют в рамках Совета Европы – организации, одной из основных целей которой являются разработка, защита и продвижение единых европейских стандартов в сфере прав человека.