

По делу «Дэмир и Байкара против Турции»

Европейский Суд по правам человека¹, рассматривая дело Большой Палатой в составе:

Христоса Розакиса, *Председателя Большой Палаты Европейского Суда*,
 Николаса Братца,
 Франсуазы Тюлькенс,
 Жозэпа Касадевалы,
 Джованни Бонелло,
 Ризы Тюрмэна,
 Криштака Трайа,
 Боштяна М. Зупанчича,
 Владимира Загребельского,
 Станислава Павловского,
 Леха Гарлицкого,
 Альвины Гюлумян,
 Лильяны Мийович,
 Дина Шпильманна,
 Яна Шикуты,
 Марка Филлигера,
 Пааиви Хирвелаа, *судей*,
 а также при участии Майкла О'Бойла, *заместителя Секретаря-Канцлера Европейского Суда*,

проведя совещания по делу за закрытыми дверями 16 января 2008 г. и 15 октября 2008 г.,
 вынес 15 октября 2008 г. следующее постановление:

ПРОЦЕДУРА В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ

1. Дело было возбуждено по жалобе (№ 34503/97) против Турецкой Республики, поданной в Европейскую комиссию по правам человека (*далее* — Комиссия) согласно бывшей статье 25 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция) двумя гражданами Турции — г-ном Кемалем Дэмиром и г-жой Видждан Байкара (*далее* — заявители) (последняя обратилась в Комиссию в качестве председателя профессионального союза муниципальных служащих) 8 октября 1996 г.
2. Интересы заявителей в Европейском Суде представлял г-н С. Карадуман — адвокат, практикующий в г. Анкаре. Интересы властей Турции (*далее* — государство-ответчик) в Суде представляла г-жа Дениз Акчай, помощница Представителя Турецкой Республики при Европейском Суде по правам человека.

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД
 ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
 БОЛЬШАЯ ПАЛАТА
 ДЕЛО «ДЭМИР И БАЙКАРА
 ПРОТИВ ТУРЦИИ»
 [DEMİR AND BAYKARA V. TURKEY]**

(жалоба № 34503/97)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Страсбург
 12 ноября 2008 г.

Настоящее постановление является окончательным, но в его текст могут быть внесены редакционные изменения.

3. Заявители жалуются в Европейский Суд на то, что в нарушение статьи 11 Конвенции самой по себе или во взаимосвязи со статьёй 14 Конвенции турецкие суды отказали им, во-первых, в праве создавать профессиональные союзы, а во-вторых, в праве вести коллективные переговоры и заключать коллективные договоры.

4. Жалоба была передана в Европейский Суд 1 ноября 1998 г., когда вступил в силу Протокол № 11 к Конвенции (часть 2 статьи 5 Протокола № 11 к Конвенции).

5. Жалоба была передана в производство Третьей Секции Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Суда). Согласно пункту 1 правила 26 Регламента Суда в рамках этой Секции была образована Палата для рассмотрения настоящего дела (пункт 1 статьи 27 Конвенции).

6. Решением от 23 сентября 2004 г. Палата Европейского Суда объявила некоторые пункты жалобы приемлемыми, а некоторые её пункты — неприемлемыми для дальнейшего рассмотрения по существу.

7. 1 ноября 2004 г. Европейский Суд изменил состав своих секций (пункт 1 правила 25 Регламента Суда). Дело было передано во вновь образованную Вторую Секцию Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Суда).

8. 21 ноября 2006 г. Палата Европейского Суда в составе следующих судей: Ж.-П. Коста, Председателя Палаты Европейского Суда, И. Кабрал Баррето, Р. Тюрмэна, М. Угрехелидзе, А. Муларони, Э. Фура-Сандстрём, Д. Поповича, а также при участии С. Долле, Секретаря Секции Суда, — вынесла постановление по настоящему делу. Она единогласно пришла к выводу, что по делу было допущено нарушение статьи 11 Конвенции ввиду того, что турецкие суды отказались признать профсоюз муниципальных служащих самостоятельным субъектом права и признали недействительным коллективный договор, заключённый между этим профсоюзом и мэрией г. Газиантепа. Палата Суда сочла необязательным отдельно рассматривать жалобы заявителей на нарушение статьи 14 Конвенции. К постановлению Палаты Суда

От редакции. Заявители являются членами профсоюза, созданного муниципальными государственными служащими. Этот профсоюз подал в суд на мэрию за то, что она не выполнила условий заключённого между ними коллективного договора. Суд первой инстанции удовлетворил иск, установив, что, хотя турецкое законодательство и не наделяет профсоюз муниципальных служащих правом заключать коллективные договоры, этот пробел можно устранить ссылкой на ратифицированные Турцией международные договоры. Однако Высший кассационный суд Турции, отменив это решение, пришёл к выводу, что государственные служащие вообще не имели права создавать профсоюз. Ввиду того, что, ратифицировав соответствующие международные договоры, власти Турции не приняли законов, обеспечивающих их реализацию, а Высший кассационный суд Турции ограничительно истолковал действующее законодательство, Европейский Суд констатировал нарушение статьи 11 Конвенции. Кроме того, Суд признал эту статью Конвенции нарушенной в связи с признанием недействительным уже применявшегося коллективного договора. Суд счёл необязательным рассматривать вопрос о возможном нарушении статьи 14 Конвенции.

¹ Далее — Европейский Суд или Суд (*примечание редакции*).

было приложено совпадающее мнение¹ судей Р. Тюрмэна, Э. Фура-Сандстрём и Д. Поповича.

9. 21 февраля 2007 г. государство-ответчик ходатайствовало о передаче дела в Большую Палату в соответствии со статьёй 43 Конвенции и правилом 73 Регламента Европейского Суда.

10. Коллегия судей Большой Палаты удовлетворила это ходатайство 23 мая 2007 г.

11. Состав Большой Палаты был определён в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 27 Конвенции и правила 24 Регламента Европейского Суда.

12. И заявители, и государство-ответчик представили свои меморандумы по делу.

13. Открытое слушание по делу состоялось во Дворце прав человека, г. Страсбург, 16 января 2008 г. (пункт 3 правила 59 Регламента Европейского Суда).

В заседании Европейского Суда приняли участие:

(а) от государства-ответчика:

г-жа Д. Акчай, помощница Представителя Турецкой Республики при Европейском Суде по правам человека,
г-жа Э. Дэмир,
г-жа З.Г. Аджар,
г-жа И. Алтинташ,
г-жа Э. Эсин,
г-жа Ё. Газиалэм,
г-н К. Афшин,
г-н Л. Савран, консультанты;

(б) от заявителей:

г-жа В. Байкара, заявительница, председатель профсоюза муниципальных служащих,
г-жа С. Карадуман, член коллегии адвокатов г. Анкары.

Европейский Суд заслушал выступления г-жи С. Карадуман, г-жи В. Байкара и г-жи Д. Акчай.

ФАКТЫ

14. Первый заявитель, Кемаль Дэмир, 1951 года рождения, проживает в г. Газиантепе. Вторая заявительница, Видждан Байкара, 1958 года рождения, проживает в г. Стамбуле. Первый заявитель является членом профессионального союза муниципальных служащих, который возглавляет вторая заявительница.

1. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

15. Профессиональный союз (*dalee* — профсоюз) муниципальных служащих [*Tüm Belediye Ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası*, сокращённо *Tüm Bel Sen*] был создан в 1990 году служащими различных муниципальных образований, условия трудового найма которых определялись Законом «О государственной службе» (Закон № 657). Согласно статье 2 устава этого профсоюза его целью является содействие принципу демократии в деятельности профсоюзов и тем самым оказание помощи своим членам в удовлетворении их

стремлений и требований. Штаб-квартира профсоюза находится в г. Стамбуле.

16. 27 февраля 1993 г. профсоюз муниципальных служащих заключил коллективный договор с мэрией г. Газиантепа сроком на два года, который вступил в силу с 1 января 1993 г. В этом договоре шла речь обо всех аспектах условий труда служащих мэрии г. Газиантепа, в частности о заработной плате, дополнительных выплатах и социальном обеспечении.

17. Поскольку мэрия г. Газиантепа не выполнила некоторых своих обязательств по договору, в частности финансовых, вторая заявительница как председатель профсоюза 18 июня 1993 г. подала на неё гражданский иск в Газиантепский основной суд² (*dalee* — основной суд).

18. 22 июня 1994 г. основной суд вынес решение в пользу профсоюза. Мэрия г. Газиантепа обжаловала это решение по вопросам права.

19. 13 декабря 1994 г. Высший кассационный суд Турции (четвёртая секция по гражданским делам)³ отменил решение основного суда. Он пришёл к выводу, что, хотя закон и не запрещает государственным служащим создавать профсоюзы, согласно законодательству, которое действовало в то время, созданные таким образом профсоюзы не вправе были заключать коллективные договоры.

20. Делая этот вывод, Высший кассационный суд Турции принял во внимание особый характер отношений между государственным служащими и органами государственного управления в области трудового найма, характер и объём работы, о которой идёт речь, а также привилегии и гарантии, которыми пользуются государственные служащие благодаря своему статусу. Суд счёл, что эти отношения отличаются от отношений между работодателями и обычными работниками по контракту (под которыми понимаются работники частного сектора наряду с работниками физического труда, нанятыми органами государственного управления). Вследствие этого Закон № 2322, регламентирующий порядок заключения коллективных договоров и предусматривающий право на участие в забастовках и право обжаловать увольнение в судебном порядке, неприменим к отношениям между государственным служащими и органами государственного управления. Любой договор «коллективного» характера, заключённый между профсоюзами государственных служащих и органами государственного управления, должен основываться на конкретных положениях законодательства.

21. В решении от 28 марта 1995 г. Газиантепский основной суд пришёл к тем же выводам, что и в первоначальном решении по делу. Его позиция основывалась на том, что, хотя закон прямо не признаёт права профсоюзов, созданных государственным служащими, заключать коллективные договоры, этот пробел надо устранить, сославшись на международные договоры, в частности, на конвенции Международной организации труда, которые уже были ратифицированы Турцией и согласно Конституции страны имеют силу закона в рамках правовой системы Турции.

22. Помимо прочего, основной суд указал, во-первых, что профсоюз муниципальных служащих был создан на законных основаниях, задолго до этого депонировал свой

¹ Согласно правилу 74 («Содержание постановления») Регламента Европейского Суда по правам человека каждый судья, принимавший участие в рассмотрении дела, имеет право приложить к постановлению Суда свое отдельное мнение, совпадающее с мнением большинства, либо отдельное особое мнение, либо просто свое «заявление о несогласии». Совпадающим мнением [*concurring opinion*] называют мнение, которое совпадает с мнением большинства по существу дела, но расходится в вопросах его обоснования (*примечание редакции*).

² Основной суд (*аслие*) — название суда первой инстанции, действующего в центрах вилайетов и в крупных городах в Турции; такие суды подразделяются на несколько видов в зависимости от предметной подсудности (*примечание редакции*).

³ В Турции Высший кассационный суд (*Яргытай*) возглавляет систему судов общей юрисдикции и, по сути, является верховным судом страны (*примечание редакции*).

установил в офисе губернатора провинции и с тех пор осуществлял свою деятельность без малейшего вмешательства со стороны компетентных органов власти. Суд добавил, что по этому вопросу нет никаких расхождений между его решением и решением четвёртой секции по гражданским делам Высшего кассационного суда Турции.

23. По поводу права государственных служащих заключать коллективные договоры суд счёл, что, даже если турецким законодательством это вопрос не урегулирован, в силу статьи 1 Гражданского кодекса Турции суд, рассматривающий спор, обязан устранить этот пробел самостоятельно и вынести решение по делу. По мнению суда, это же обязательство вытекает и из статьи 36 Конституции Турции, согласно которой каждый имеет право на доступ к правосудию. С этой точки зрения в обстоятельствах дела следует применить соответствующие положения ратифицированных Турцией конвенций Международной организации труда по международному трудовому праву, несмотря на то, что парламент Турции ещё не принял по этому поводу конкретных законов на внутригосударственном уровне. Напрямую применяя соответствующие положения этих ратифицированных Турцией международных конвенций, суд пришёл к выводу, что подавший иск профсоюз действительно имел право заключать коллективные договоры.

24. Что касается вопроса о том, влияет ли на действительность коллективного договора, о котором идёт речь, тот факт, что на момент его заключения он не был предусмотрен ни одним законом, суд счёл, что, поскольку этот договор касался отношений между работодателем и работниками, он имел частноправовой характер. С учётом ограничений, предусмотренных статьёй 19 и статьёй 20 Обязательственного кодекса Турции, а именно необходимости соблюдения положений законодательства, обычного права, морали и общественного порядка, стороны были вправе свободно определять содержание этого коллективного договора. Анализ текста указанного коллективного договора не указывает на какие-либо расхождения с этими требованиями. Поэтому суд пришёл к выводу, что коллективный договор, заключённый между подавшим иск профсоюзом и мэрией г. Газиантепа, является действительным и влечёт за собой обязательства для заключивших его сторон.

25. Суд присудил г-ну Кемалю Дэмиру сумму, эквивалентную увеличению заработной платы и дополнительных выплат, предусмотренному коллективным договором, о котором идёт речь.

26. Решением от 6 декабря 1995 г., принятом на совместном заседании всех секций по гражданским делам, Высший кассационный суд Турции отменил решение основного суда от 28 марта 1995 г. Он пришёл к выводу, что некоторые права и свободы, упомянутые в Конституции Турции, напрямую применяются к участникам процесса, а некоторые — нет. Фактически Конституция Турции, указывая, что «осуществление этого права регулируется законом», явно выделяет права и свободы, для использования и применения которых необходимо принять конкретные законы. В отсутствие таких законов осуществление данных прав и свобод, в том числе и свободы вступать в профсоюзы и вести коллективные переговоры, невозможно.

27. Далее, Высший кассационный суд Турции пришёл к выводу, что принцип свободы воли человека не является абсолютным, когда речь идёт о создании юридических лиц. Они могут приобретать правосубъектность, отличающуюся от правосубъектности создавших их лиц, лишь при условии их соответствия формальным требованиям и в порядке, предусмотренным принятым с этой целью

законом. Создание юридического лица — это, согласно закону, не более чем правовое последствие выражения воли создавших его лиц.

28. Высший кассационный суд Турции отметил, что, хотя свобода создавать ассоциации, объединения и политические партии и предусмотрена Конституцией Турции, она не может осуществляться просто путём выражения воли физических лиц. Поскольку по данному вопросу не было принято конкретного закона, существование такого юридического лица не может быть признано. По мнению Высшего кассационного суда Турции, этот вывод не противоречит принципам «верховенства права» и «демократии», упомянутым в Конституции Турции, так как в любой демократической стране необходим надзор за юридическими лицами со стороны государства для обеспечения того, что они приносят пользу обществу.

29. Далее, Высший кассационный суд Турции отметил, что законодательство, действовавшее на момент создания указанного профсоюза, не разрешало государственным служащим создавать профсоюзы. Суд добавил, что впоследствии внесённые в Конституцию Турции поправки, признающие право государственных служащих создавать профсоюзы и вести коллективные переговоры, не отменили вывод о том, что профсоюз муниципальных служащих не является самостоятельным субъектом права и, следовательно, не может участвовать в рассмотрении дела ни в качестве истца, ни в качестве ответчика.

30. Ходатайство представителей профсоюза о внесении в это решение изменений было отклонено Высшим кассационным судом Турции 10 апреля 1996 г.

31. После того, как Счётный суд Турции произвёл аудит счетов мэрии г. Газиантепа, членов профсоюза муниципальных служащих обязали возместить дополнительный доход, полученный ими в связи с заключением коллективного договора, который был признан недействительным. Счётный суд во многих решениях, которые он принял в качестве суда последней инстанции относительно коллективных договоров, заключённых профсоюзами, указывал, что нормы, применяющиеся к государственным служащим, в том числе правила расчёта их заработной платы и дополнительных выплат, на которые они имеют право, устанавливаются законом. Далее, Счётный суд пришёл к выводу, что с тех пор, как 23 июля 1995 г. в статью 53 Конституции Турции были внесены изменения, а 25 июня 2001 г. был принят Закон № 4688 «О профессиональных союзах государственных служащих», эти профсоюзы, конечно, могли вести коллективные переговоры при условии соблюдения некоторых требований представительства, но не имели права заключать юридически действительные коллективные договоры напрямую с соответствующими органами власти, в отличие от профсоюзов обычных работников по контракту, которые вправе заключать такого рода договоры со своими работодателями. Если между органом власти, который выступает в качестве работодателя, и соответствующим профсоюзом был заключён договор, он может стать обязательным лишь после его утверждения Советом министров Турции. Придя к выводу, что коллективный договор, заключённый подавшим иск профсоюзом, не удовлетворяет этим требованиям, Счётный суд решил, что бухгалтерские работники, разрешившие производить более высокие выплаты по сравнению с теми, которые были предусмотрены законом, должны вернуть излишки в государственный бюджет.

32. Счётный суд Турции отказался применить статью 4 Закона № 4688, требующую прекарать любое административное, финансовое или судебное разбирательство по делу, возбуждённому в отношении бухгал-

терских работников, разрешивших производить такие выплаты. Суд пришёл к выводу, что она не придаёт коллективным договорам юридической силы и не освобождает бухгалтерских работников от обязанности возместить государству ущерб, который оно понесло в результате выплат, произведённых в соответствии с этими договорами.

33. В свою очередь, бухгалтерские работники подали иск к государственным служащим, входящим в профсоюз и получавшим дополнительные выплаты по коллективным договорам, которые были признаны недействительными.

II. ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ДЕЛУ ПОЛОЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

A. Положения национального законодательства

34. Положения Конституции Турции, имеющие отношение к настоящему делу, предусматривают следующее:

Статья 51

(в редакции, действовавшей на момент возникновения спора)

Обычные работники по контракту [*işçi*] и работодатели имеют право создавать профсоюзы и федерации профсоюзов без предварительного разрешения для защиты и развития своих экономических и социальных прав и интересов в рамках трудовых отношений.

Для создания профсоюза или федерации профсоюзов достаточно представить определённые законом сведения и документы в указанные в законе компетентные органы. Если компетентные органы считают, что эти сведения и документы не соответствуют требованиям закона, они обращаются в соответствующий суд с целью приостановления деятельности или роспуска профсоюза или федерации профсоюзов.

Каждый вправе вступить в профсоюз или выйти из него.

Никого нельзя принуждать стать членом профсоюза, оставаться его членом или выйти из профсоюза.

Обычные работники по контракту и работодатели не вправе быть членами более чем одного профсоюза одновременно.

Возможность работать на предприятии (учреждении) не должна ставиться в зависимость от того, являются обычные работники по контракту членами профсоюза или нет.

Для того чтобы занять руководящую должность в профсоюзе или федерации профсоюзов, необходимо фактически проработать в качестве такого рабочего не менее десяти лет.

Устав, управление делами и функционирование профсоюзов и федераций профсоюзов не должны противоречить характерным особенностям Республики и демократическим принципам, определённым Конституцией страны».

Статья 51

(с изменениями, внесёнными Законом № 4709 от 3 октября 2001 г.)

«Работники и работодатели имеют право создавать профсоюзы и федерации профсоюзов без предварительного разрешения в целях защиты и развития эко-

номических и социальных прав и интересов их членов в рамках трудовых отношений, а также по доброй воле вступать в такого рода организации и выходить из них. Никого нельзя принуждать вступить в профсоюз или выйти из него.

Осуществление права на создание профсоюза может быть ограничено лишь в предусмотренном законом порядке в интересах национальной безопасности или общественного порядка, для предотвращения преступлений, для охраны общественного здоровья или нравственности либо для защиты прав и свобод других лиц.

Формальности, условия и процедуры, применяющиеся к осуществлению права на создание профсоюза, предусматриваются законом.

Не разрешается быть членом более чем одного профсоюза в одной и той же сфере деятельности.

Объём прав государственных служащих, не имеющих статуса обычных работников по контракту, в этой сфере, а также применяющиеся к ним исключения и ограничения устанавливаются законом таким образом, чтобы это соответствовало характеру оказываемых ими услуг.

Устав, управление делами и функционирование профсоюзов и федераций профсоюзов не должны противоречить основным особенностям Республики, а также демократическим принципам».

Статья 53

(в редакции, действовавшей на момент возникновения спора)

«Обычные работники по контракту и работодатели имеют право <...> заключать коллективные трудовые договоры, определяющие их экономический и социальный статус и условия труда.

Порядок заключения коллективных трудовых договоров определяется законом.

На одном и том же предприятии (учреждении) запрещается заключать или применять более одного коллективного трудового договора одновременно».

Статья 53

(с изменениями, внесёнными Законом № 4121 от 23 июля 1995 г.)

«Обычные работники по контракту и работодатели имеют право <...> заключать коллективные трудовые договоры, определяющие их экономический и социальный статус и условия труда.

Порядок заключения коллективных трудовых договоров определяется законом.

Профсоюзы и федерации профсоюзов, создавать которые могут государственные служащие, указанные в пункте 1 статьи 128, и на которые не распространяются пункты 1 и 2 настоящей статьи и статья 54, имеют право участвовать в судебном разбирательстве в качестве истца или ответчика и вести коллективные переговоры с органами государственного управления в соответствии со своими целями от имени своих членов. Если в результате переговоров достигается договор, то его текст подписывается сторонами. Текст этого договора направляется Совету министров для принятия правовых или административных мер по его реализации. Если в процессе переговоров стороны не приходят к соглашению, составляется протокол о разногласиях. Этот протокол подписывается сторонами и направляется на рассмотрение Совета министров. Порядок реализации этого пункта определяется законом.

На одном и том же предприятии (учреждении) запрещается заключать или применять более одного коллективного трудового договора одновременно».

Статья 90

«<...> Международные договоры, надлежащим образом вступившие в силу, имеют силу закона. Их конституционность не может быть оспорена в Конституционном суде.

В случае противоречия между надлежащим образом вступившим в силу международным договором и внутренним законом, касающегося объёма основных прав и свобод, применяются правила международного договора» (пункт 2 добавлен Законом № 5170 от 7 мая 2004 г.).

Статья 128

«Основные и постоянные функции государства, являющиеся необходимыми в силу публично-правовых услуг, которые обязано оказывать государство, государственные экономические предприятия и иные публично-правовые образования в соответствии с общими принципами управления государством, осуществляются государственными должностными лицами и другими государственными служащими.

Требования, предъявляемые к государственным должностным лицам и другим государственным служащим, порядок их назначения, функции и полномочия, права и обязанности, размер заработной платы и дополнительных выплат, а также другие вопросы, имеющие отношение к их статусу, предусматриваются законом.

Порядок и принципы подготовки государственных служащих высшего звена специально устанавливаются законом».

35. Статья 22 Закона «О государственной службе» (Закон № 657 от 14 июля 1965 г.) предусматривает, что государственным служащим разрешено создавать профсоюзы и профессиональные организации и вступать в них в соответствии с требованиями, предусмотренными специальным законодательством. Пункт 2 этой статьи гласит, что указанным профессиональным организациям разрешено защищать интересы своих членов в компетентных органах власти.

Статья 22 была отменена статьёй 5 Законодательного декрета № 2 от 23 декабря 1972 г. и вновь введена в действие статьёй 1 Закона № 4275 от 12 июня 1997 г. В действующей редакции текст этой статьи предусматривает следующее:

«В соответствии с положениями Конституции и специального законодательства государственным служащим разрешено создавать профсоюзы и федерации профсоюзов и вступать в них».

36. Закон «О профессиональных союзах государственных служащих» (Закон № 4688; принят 25 июня 2001 г., вступил в силу 12 июля 2001 г.) применяется, согласно статье 2 Закона, к государственным служащим, за исключением тех, кто имеет статус обычного работника по контракту, работающим в государственных ведомствах и иных публично-правовых образованиях, оказывающих государственные услуги, организациях, получающих общие, дополнительные или специальные бюджетные дотации, органах государственного управления и муниципальных

органах власти в провинциях, и услуги, которые они оказывают, предприятиях, принадлежащих государству, банках и иных связанных с ними частноправовых предприятиях и учреждениях и во всех прочих публичных организациях и учреждениях.

Статья 30 Закона предусматривает следующее:

«Профсоюз с наибольшим количеством членов в каждой отрасли государственного управления и федерации, в которые входят эти профсоюзы, могут вести коллективные переговоры. Делегат от самого представительного профсоюза возглавляет делегацию, принимающую участие в переговорах».

Профсоюзы государственных служащих и федерации таких профсоюзов, которые могут вести коллективные переговоры, определяются министром труда и социального обеспечения Турции на основании списков, которые подписываются и представляются органами государственного управления и профсоюзами (статья 30 Закона № 4688).

В ходе коллективных переговоров интересы работодателя представляет Комитет государственных учреждений. Интересы государственных должностных лиц и других государственных служащих представляет профсоюз, наделённый соответствующей компетенцией, и федерация, в которую он входит.

Комитет государственных учреждений и соответствующие профсоюзы и федерации должны ежегодно (15 августа) проводить совместные заседания. Затем стороны выдвигают свои предложения, которые являются отправной точкой переговоров, и вопросы, которые планируется обсудить в ходе коллективных переговоров. Принципы, на основе которых проходят эти переговоры, определяются сторонами (статья 32 Закона № 4688).

Коллективные переговоры должны быть завершены в течение пятнадцати дней. Если в этот срок они приходят к согласию, участвующие в переговорах стороны подписывают коллективный договор, который направляется Совету министров Турции для принятия правовых и административных мер, необходимых для его реализации. Совет министров принимает соответствующие меры в течение трёх месяцев и представляет свой законопроект в Великое национальное собрание Турции (статья 34 Закона № 4688).

Если стороны не могут достичь согласия в течение установленного срока, любая из них может вынести вопрос на рассмотрение третейского суда, состоящего из учёных, которые не входят ни в какие политические партии. Если стороны согласны с решением третейского суда, они подписывают договор и направляют его Совету министров Турции. Если и после этого стороны не достигают согласия, они подписывают протокол о разногласиях, который также направляется Совету министров Турции (статья 35 Закона № 4688).

В. Нормы международного права

1. Универсальные международные договоры

(а) Право на организацию и государственные служащие

37. Статья 2 Конвенции Международной организации труда (далее — МОТ) № 87 «О свободе объединения и защите права на организацию» (принята в 1948 году и ратифицирована Турцией 12 июля 1993 г.) предусматривает следующее:

«Трудящиеся и предприниматели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних».

38. В своём индивидуальном пояснении властям Турции по поводу Конвенции № 87, принятом в 2005 году, Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций заявил:

«Комитет подчёркивает: статья 2 Конвенции предусматривает, что трудящиеся без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации, а также право вступать в такие организации и что единственное допускаемое конвенцией исключение касается лиц, входящих в состав вооружённых сил и полиции <...>»¹.

39. Относительно муниципальных государственных служащих Комитет МОТ по свободе объединения заявил следующее (Сборник решений [*Digest of Decisions*] за 1996 год, пункт 217):

«У государственных служащих на местах должна быть возможность эффективно создавать по своему выбору организации, и эти организации должны иметь полное право обеспечивать и защищать интересы работников, которых они представляют»².

40. Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает следующее:

«1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооружённых сил и полиции».

41. Статья 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает следующее:

«1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить:

а) право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности

или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;

<...>

с) право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;

<...>

2. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооружённых сил, полиции или администрации государства».

(b) Право коллективных переговоров и государственные служащие

42. Имеющие отношение к настоящему делу статьи Конвенции МОТ № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» (принята в 1949 году и ратифицирована Турцией 3 января 1952 г.) предусматривают следующее:

Статья 4

«Там, где это необходимо, принимаются меры, соответствующие условиям страны, в целях поощрения и содействия полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров на добровольной основе между предпринимателями или организациями предпринимателей, с одной стороны, и организациями трудящихся, с другой стороны, с целью регулирования условий труда путём заключения коллективных договоров».

Статья 5

«1. Законодательством страны определяется, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, будут применяться к вооружённым силам и полиции.

2. В соответствии с принципами, изложенными в пункте 8 статьи 19 Устава Международной организации труда, ратификация настоящей Конвенции любым членом Организации не рассматривается как затрагивающая существующие законы, судебные решения, обычаи или соглашения, которые предоставляют личному составу вооружённых сил и полиции любые права, предусмотренные настоящей Конвенцией».

Статья 6

«Действие настоящей Конвенции не распространяется на государственных служащих, и она никоим образом не будет истолковываться как наносящая ущерб их правам или положению».

43. При толковании этой статьи Комитет экспертов МОТ пришёл к выводу, что её действие не распространяется только на тех служащих, которые непосредственно заняты в государственном аппарате. За этим исключением все остальные лица, принятые на работу органами власти, государственными предприятиями

¹ Английская версия документа опубликована в сети Интернет по адресу: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=7872&chapter=6&query=Turkey%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0>

² Английская версия документа опубликована в сети Интернет по адресу: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=77&chapter=23&query=1996&highlight=on&querytype=bool&context=0>

или автономными государственными образованиями, должны, по мнению Комитета, пользоваться гарантиями, предоставленными Конвенцией № 98, в той же мере, что и другие работники, и, следовательно, должны иметь возможность вести коллективные переговоры для определения условий труда, в том числе и размера заработной платы (Общий обзор за 1994 год, свобода объединения и коллективных переговоров, по Конвенциям № 87 и № 98 [МОТ, 1994a], пункт 200 [*General Survey 1994, freedom of association and collective bargaining, on Conventions No. 87 and No. 98 [ILO, 1994a], § 200*]).

44. Имеющие отношение к настоящему делу статьи Конвенции МОТ № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» (принята в 1978 году, ратифицирована Турцией 12 июля 1993 г.) предусматривают следующее:

Статья 1

«1. Настоящая Конвенция применяется ко всем лицам, нанятым органами государственной власти, если только к ним не применяются более благоприятные положения других международных трудовых конвенций.

2. Национальное законодательство или правила устанавливают, в какой мере предусмотренные в настоящей Конвенции гарантии будут применяться к служащим, занимающим посты на высоком уровне, чьи функции обычно рассматриваются как относящиеся к определению политики или к управлению, или к служащим, обязанности которых носят строго конфиденциальный характер.

3. Национальное законодательство или правила определяют, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, применяются к вооружённым силам и полиции».

Статья 7

«Там, где это необходимо, принимаются соответствующие условиям страны меры в целях поощрения и содействия полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров об условиях занятости между заинтересованными государственными органами власти и организациями государственных служащих или таких других методов, которые позволят представителям государственных служащих участвовать в определении этих условий».

Генеральная конференция Международной организации труда в Преамбуле к Конвенции № 151 отметила «положения Конвенции 1948 года о свободе объединения и защите права на организацию [и] Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров» и приняла во внимание

«особые проблемы, возникающие в отношении сферы применения и определений в целях любого международного акта ввиду различий во многих странах между занятостью в частном и государственном секторах, а также учитывая трудности толкования, возникшие в связи с применением к государственным служащим соответствующих положений Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, и принимая во внимание замечания, которые неоднократно формулировались контрольными органами МОТ о том, что некоторые правительства применяют эти положения таким образом, что из сферы

применения данной Конвенции исключаются большие группы государственных служащих».

2. Европейские международные договоры

(а) Право на организацию и государственные служащие

45. Статья 5 Европейской социальной хартии (пересмотренная редакция), которую Турция ещё не ратифицировала, предусматривает следующее:

Статья 5 — Право на объединение

«В целях обеспечения или поощрения свободы работников и работодателей в создании местных, национальных или международных организаций для защиты своих экономических и социальных интересов и свободы вступления в эти организации, Стороны обязуются обеспечить, чтобы национальное законодательство не содержало норм, ограничивающих эту свободу, а существующие нормы не применялись в ограничение этой свободы. Степень применения гарантий, предусмотренных в настоящей статье, к полиции определяется национальными законами или нормативными правовыми актами. Принцип, регулирующий применение этих гарантий в отношении военнослужащих, и степень их применимости в отношении лиц этой категории также определяются национальными законами или нормативными правовыми актами».

46. Принцип № 8 Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (2000) 6 о статусе государственных служащих в Европе предусматривает следующее:

«Государственные служащие в принципе должны пользоваться теми же правами, что и все граждане. Однако осуществление этих прав может регулироваться законом или коллективным договором, чтобы он не противоречил их публично-правовым обязанностям. Осуществление их прав, в особенности политических и профсоюзных, может подвергаться законным ограничениям лишь постольку, поскольку это необходимо для надлежащего осуществления публично-правовых функций».

47. Пункт 1 статьи 12 Хартии Европейского союза об основных правах предусматривает следующее:

«1. Каждый имеет право свободного участия в мирных собраниях и свободного создания объединений на любых уровнях, прежде всего по политическим, профсоюзным и гражданским вопросам, включая право каждого создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов».

48. По поводу европейской практики можно отметить, что право государственных служащих вступать в профсоюзы в настоящее время признаётся всеми Договаривающимися Государствами. Это право применяется ко всем государственным служащим, зачисленным в штат или работающим по контракту, и к работникам принадлежащих государству общенациональных или муниципальных промышленных или коммерческих предприятий. Государственные служащие центрального государственного аппарата и местных органов власти обычно вправе вступать в профсоюз по своему выбору. В публичном секторе профсоюзов, как правило, больше,

чем в частном, и это ясно указывает на благоприятные юридические и административные условия, созданные государствами — членами Совета Европы. В большинстве государств — членом Совета Европы немногие действующие ограничения касаются только лиц, входящих в состав органов судебной системы, полиции и пожарной охраны, а наиболее строгие ограничения, вплоть до запрета вступать в профсоюзы, применяются к лицам, входящим в состав вооружённых сил.

(b) Право вести коллективные переговоры и государственные служащие

49. Статья 6 Европейской социальной хартии (пересмотренная редакция), которую Турция ещё не ратифицировала, содержит следующее положение, касающееся права вести коллективные переговоры:

«В целях обеспечения эффективного осуществления права на ведение коллективных переговоров Стороны обязуются:

1. содействовать проведению совместных консультаций между работниками и работодателями;
2. содействовать, когда это необходимо и целесообразно, созданию механизмов для проведения добровольных переговоров между работодателями или организациями работодателей, с одной стороны, и организациями работников — с другой, с целью регулирования условий занятости посредством заключения коллективных договоров;
3. содействовать созданию и использованию надлежащего механизма примирения и добровольного арбитража для урегулирования трудовых споров; и признают
4. право работников и работодателей на коллективные действия в случаях коллизии интересов, включая право на забастовку, при условии соблюдения обязательств, которые могут вытекать из заключённых ранее коллективных договоров».

50. Если исходить из того — как понимает пункт 2 статьи 6 Хартии Комитет независимых экспертов Хартии (сейчас он называется Европейский комитет по социальным правам — ЕКСП) — и из того, что фактически она в полной мере применяется к государственным служащим, государства, ограничивающие роль коллективных переговоров в сфере государственной службы, чтобы выполнить требования этой статьи Хартии, должны гарантировать, что представители штатных работников принимают участие в выработке условий труда (см., например, в отношении Германии, Заключение III, с. 34–35).

51. Статья 28 Хартии Европейского союза об основных правах предусматривает следующее:

Право на коллективные переговоры и действия

«Работники и предприниматели или представляющие их организации имеют, в соответствии с законодательством союза и национальными законами и практикой, право вести переговоры и заключать коллективные договоры на соответствующих уровнях и в случаях расхождения интересов предпринимать коллективные действия для защиты своих интересов, включая забастовку».

52. По поводу практики европейских государств можно отметить, что в подавляющем большинстве они признали право государственных служащих вести коллек-

тивные переговоры с органами власти, за исключением определённых вопросов (дисциплинарные процедуры, пенсии, медицинское страхование, заработная плата государственных служащих высшего звена) или некоторых категорий государственных служащих, осуществляющих исключительные функции государства (военнослужащие вооружённых сил и сотрудники полиции, судьи, дипломаты, штатные служащие федеральных органов власти). В отношении государственных служащих на местах, не осуществляющих элементы государственной власти, право вести коллективные переговоры для определения размера их заработной платы и условий труда было признано подавляющим большинством Договаривающихся Государств. Остальные исключения могут быть оправданы конкретными обстоятельствами.

ВОПРОСЫ ПРАВА

1. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВОЗРАЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВА-ОТВЕТЧИКА

53. При рассмотрении дела в Большой Палате государство-ответчик выдвинуло два возражения по поводу приемлемости жалобы для дальнейшего рассмотрения по существу. Одно из них касается того, что при оспаривании позиции Турции нельзя ссылаться на любые другие международные договоры, кроме Конвенции, в частности, на те международные договоры, которые Турция не ратифицировала; второе возражение касается того, что статья 11 Конвенции неприменима к заявителям, так как они являются государственным служащими, а не обычными работниками по контракту.

54. По поводу первого возражения государство-ответчик утверждает, что при толковании Конвенции Европейский Суд не может создавать для Договаривающихся Государств новых, не предусмотренных Конвенцией обязательств. В частности, полагая, что Палата Суда придавала большое значение Европейской социальной хартии (статьи 5 и 6 которой Турция не ратифицировала) и практике органа, созданного для надзора за её соблюдением, оно просит Большую Палату объявить жалобу неприемлемой, признав её несовместимой с предметной сферой действия Конвенции [*ratione materiae*] ввиду того, что при оспаривании позиции Турции нельзя ссылаться на международные договоры, которые она не ратифицировала.

55. По поводу второго возражения государство-ответчик, ссылаясь главным образом на ограничение, содержащееся в последнем предложении статьи 11 Конвенции, согласно которому она не применяется к «лицам, входящим в состав <...> административных органов государства», утверждает, что государственные служащие в Турции, в том числе и муниципальные государственные служащие, имеют конкретный и очень детально проработанный правовой статус, определённый Законом «О государственной службе» (Закон № 657); это отличает их от остальных работников. Государство-ответчик просит Европейский Суд отклонить жалобу, признав её несовместимой с предметной сферой действия [*ratione materiae*] положений статьи 11 Конвенции.

56. Заявители не согласны с возражениями, выдвинутыми государством-ответчиком.

57. Европейский Суд отмечает: возражение государства-ответчика по поводу того, что Суд принял во внимание Европейскую социальную хартию, нельзя считать предварительным возражением. Даже если предположить, что возражение государства-ответчика является обоснованным, жалоба не становится неприемлемой

исключительно ввиду договоров, с точки зрения которых Секция Суда рассматривала дело по существу. На самом деле данное возражение государства-ответчика скорее касается рассмотрения вопросов, имеющих отношение к существу дела, и будет обсуждаться именно в этом контексте.

58. Что касается возражения по поводу предметной сферы действия Конвенции [*ratione materiae*], Европейский Суд прежде всего отмечает, что государство-ответчик вправе выдвигать такое возражение, так как перед рассмотрением вопроса о приемлемости жалобы оно предлагало вниманию Палаты Суда, по сути, аналогичный довод. Отметив это, Суд обращает внимание на то, что, даже если бы государство-ответчик и не имело права выдвигать такое возражение, Суд не смог бы избежать рассмотрения этого вопроса, относящегося к его компетенции, объём которой определяется самой Конвенцией, в частности статьёй 32, а не представлениями сторон по тому или иному конкретному делу (см., *mutatis mutandis*¹, постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Блечиц против Хорватии» [*Blečić v. Croatia*] (жалоба № 59532/00, § 63–69, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2006 — ...).

Несмотря на это, указанное возражение государства-ответчика требует от Европейского Суда рассмотреть понятие «лиц, входящих в состав <...> административных органов государства». Поэтому Суд считает целесообразным обсудить его в ходе рассмотрения дела по существу.

II. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ СТАТЬИ 11 КОНВЕНЦИИ

59. Заявители жалуются в Европейский Суд на то, что турецкие суды отказали им в праве создавать профсоюзы и заключать коллективные договоры. В связи с этим они ссылаются на статью 11 Конвенции, которая предусматривает следующее:

«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 вооружённых сил, полиции или административных органов государства».

А. Толкование Конвенции с учётом других международных договоров

60. Ранее Европейский Суд принял решение обсудить на стадии рассмотрения дела по существу довод государства-ответчика о том, что при оспаривании позиции Турции нельзя ссылаться на любые другие международные договоры, кроме Конвенции, в частности, на те международные договоры, которые Турция не ратифицировала. Поскольку этот довод касается скорее методики рас-

смотрения вопросов, имеющих отношение к существу жалоб на нарушение статьи 11 Конвенции, Суд считает необходимым обсудить его прежде, чем переходить к каким-либо другим вопросам.

1. Аргументы сторон, содержащиеся в их представлениях Европейскому Суду

(а) Доводы государства-ответчика

61. Государство-ответчик утверждает, что Европейский Суд не вправе путём толкования Конвенции создавать новые обязательства, которые в ней ещё не предусмотрены. В частности, оно заявляет, что при оспаривании его позиции нельзя ссылаться на международный договор, к которому оно не присоединилось. Государство-ответчик признаёт, что Суд всегда, когда это было необходимо, принимал во внимание «любые соответствующие нормы международного права, применимые к отношениям между сторонами» (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Адсани против Соединённого Королевства» [*Al-Adsani v. the United Kingdom*] (жалоба № 35763/97), § 55, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2001-XI). Тем не менее оно считает такой подход правомерным лишь при условии соблюдения критериев, изложенных в пункте 3 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров, в частности, при условии, что во внимание принимаются лишь договоры, являющиеся обязательными для соответствующего государства.

62. Турция не была стороной статьи 5 (право на организацию) и статьи 6 (право вести коллективные переговоры) Европейской социальной хартии, которую она ратифицировала в 1989 году. Придание этим положениям обязательной силы по косвенным основаниям ещё более сомнительно, когда, как в настоящем деле, отсутствие в Конвенции чётких положений, гарантирующих право заключать коллективные договоры, компенсируется рассмотрением других договоров, в которых соответствующее государство не участвует.

(б) Доводы заявителей

63. Заявители критикуют то, каким образом государство-ответчик подняло вопрос о толковании Конвенции. Они отмечают, что Палата Европейского Суда не применила вышеупомянутых положений Социальной хартии в настоящем деле, а при толковании статьи 11 Конвенции приняла во внимание мнение Комитета независимых экспертов относительно связи, существующей между правом на организацию и правом вести коллективные переговоры.

2. Позиция Палаты Европейского Суда

64. У Палаты Европейского Суда не было причин высказываться по поводу возражения, о котором идёт речь. В качестве дополнительного довода она сослалась на мнение Комитета независимых экспертов Европейской социальной хартии, указав на естественную связь свободы объединения и свободы вести коллективные переговоры (постановление Палаты Суда по настоящему делу, § 35). При решении вопроса о необходимости обжалуемых мер в демократическом обществе и, в частности, о том, добросовестно ли действовал профсоюз

¹ Mutatis mutandis (лат.) — с соответствующими изменениями (примечание редакции).

муниципальных служащих, когда он избрал коллективные переговоры средством защиты интересов своих членов, Палата Суда сослалась в своём постановлении на конвенции Международной организации труда (МОТ) (там же, § 46).

3. *Практика толкования положений Конвенции с учётом других международно-правовых актов и документов*

(а) Основания

65. При определении значения используемых в Конвенции терминов и выражений Европейский Суд руководствуется главным образом правилами толкования, содержащимися в статьях 31–33 Венской конвенции о праве международных договоров (см., например, постановление Европейского Суда от 21 февраля 1975 г. по делу «Голдер против Соединённого Королевства» [*Golder v. the United Kingdom*], § 29, серия «А», № 18; постановление Европейского Суда от 18 декабря 1986 г. по делу «Джонстон и другие заявители против Ирландии» [*Johnston and Others v. Ireland*], § 51 и последующие, серия «А», № 112; постановление Европейского Суда от 8 июля 1986 г. по делу «Лизгоу и другие заявители против Соединённого Королевства» [*Lithgow and Others v. the United Kingdom*], § 114 и § 117, серия «А», № 102; а также постановление Европейского Суда по делу «Витольд Литва против Польши» [*Witold Litwa v. Poland*] (жалоба № 26629/95), § 57–59, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2000-III). В соответствии с Венской конвенцией Суд должен определить обычное значение, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей той статьи, из которой они взяты (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Голдер против Соединённого Королевства», § 29; упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Джонстон и другие заявители против Ирландии», § 51; а также пункт 1 статьи 31 Венской конвенции). Кроме того, возможно обращение к дополнительным средствам толкования для того, чтобы подтвердить их значение, определённое в соответствии с указанными методами, или для того, чтобы определить их значение, когда иначе оно окажется двусмысленным, неясным или явно абсурдным или неразумным (статья 32 Венской конвенции; см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Саади против Соединённого Королевства» [*Saadi v. the United Kingdom*] (жалоба № 13229/03), § 62, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2008 — ...).

66. Поскольку Конвенция является прежде всего механизмом защиты прав человека, Европейский Суд должен толковать и применять её так, чтобы закреплённые в ней права были практически осуществимыми и реально действующими, а не теоретическими и иллюзорными. Кроме того, Конвенцию следует воспринимать как единое целое и толковать её так, чтобы укреплялась её внутренняя непротиворечивость и согласованность различных её положений (см. в числе прочих источников по данному вопросу решение Большой Палаты от 6 июля 2005 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалоб № 65731/01 и 65900/01, поданных Анной Стэк [*Anna Stec*] и другими заявителями против Соединённого Королевства, § 47–48, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-X).

67. Кроме того, Европейский Суд никогда не считал положения Конвенции единственной нормативной основой для толкования закреплённых в ней прав и свобод. Наоборот, он должен также принимать во внимание любые

соответствующие нормы и принципы международного права, применимые к отношениям между Договаривающимися Сторонами (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Саади против Соединённого Королевства», § 62; упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Адсани против Соединённого Королевства», § 55; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Авиакомпания “Босфорус Хава Йоллари Туризм Ве Тиджарет Аноним Ширкети” (“Босфорус Эйруейз”) против Ирландии» [*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi (“Bosphorus Airways”) v. Ireland*] (жалоба № 45036/98), § 150, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-VI; см. также подпункт «с» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции).

68. Далее, Европейский Суд отмечает: он всегда ссылался на то, что Конвенция представляет собой «живой организм», который следует толковать с учётом требований сегодняшнего дня, принимая во внимание при толковании положений Конвенции меняющиеся нормы национального и международного права (см. постановление Европейского Суда от 7 июля 1989 г. по делу «Сёринг против Соединённого Королевства» [*Soering v. the United Kingdom*], § 102, серия «А», № 161; постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Во против Франции» [*Vo v. France*] (жалоба № 53924/00), § 82, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2004-VIII; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маматкулов и Аскарлов против Турции» [*Mamatkulov and Askarov v. Turkey*] (жалобы № 46827/99 и 46951/99), § 121, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-I).

(b) Многообразие международно-правовых актов и документов, использующихся для толкования Конвенции

(i) Общее международное право

69. Точные обязательства, которые материально-правовые положения Конвенции налагают на Договаривающиеся Государства, могут быть истолкованы, во-первых, с учётом соответствующих международных договоров, применяющихся в той или иной сфере (так, например, Европейский Суд истолковал статью 8 Конвенции с учётом Конвенции Организации Объединённых Наций о правах ребёнка от 20 ноября 1989 г. и Европейской конвенции об усыновлении детей от 24 апреля 1967 г. — см. постановление Европейского Суда по делу «Пини и другие заявители против Румынии» [*Pini and Others v. Romania*] (жалобы № 78028/01 и 78030/01), § 139 и § 144, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2004-V; а также постановление Европейского Суда по делу «Эмоне и другие заявители против Швейцарии» [*Emonet and Others v. Switzerland*] (жалоба № 39051/03), § 65–66, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2007 — ...).

70. В другом деле, в котором Европейский Суд, не ограничившись Конвенцией, сослался на другие международные договоры, чтобы установить позитивное обязательство государства, касающееся «запрета домашнего рабства», он принял во внимание положения универсальных международных конвенций (Конвенции МОТ о принудительном труде, Дополнительной конвенции об упразднении рабства, работоторговли и институтов

и обычаев, сходных с рабством, а также Международной конвенции о правах ребёнка — см. постановление Европейского Суда по делу «Силиадин против Франции» [*Siliadin v. France*] (жалоба № 73316/01), § 85–87, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-VII). Сославшись на соответствующие положения этих международных договоров, Суд пришёл к выводу, что сводить вопрос о соблюдении статьи 4 Конвенции лишь к непосредственным действиям органов государственной власти значило бы нарушить требования международных договоров, непосредственно касающихся этого вопроса, и сделать их неэффективными (там же, § 89).

71. Кроме того, как отметил Европейский Суд в деле «Голдер против Соединённого Королевства» (см. выше, § 35 настоящего постановления), соответствующие нормы международного права, применяющиеся в отношениях между сторонами, включают в себя и «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями» (см. подпункт «с» пункта 1 статьи 38 Статута Международного суда Организации Объединённых Наций (*далее* — ООН)). В августе 1950 года Комиссия по правовым вопросам Консультативной ассамблеи Совета Европы предсказала, что «Комиссия и Суд обязательно [должны будут] применять такие принципы» во исполнение своих обязанностей, и поэтому сочла «необязательным» включать в Конвенцию специальное положение об этом (документы Консультативной ассамблеи Совета Европы, рабочие документы сессии 1950 года, том III, № 93, с. 982, пункт 5).

72. В упомянутом выше постановлении по делу «Сёринг против Соединённого Королевства» Европейский Суд принял во внимание принципы, установленные в документах универсального характера, для совершенствования своей практики, касающейся статьи 3 Конвенции, по вопросу о высылке человека в третью страну. Во-первых, сославшись на Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года и Американскую конвенцию о правах человека 1969 года, он пришёл к выводу, что запрет на жестокое обращение, нарушающее требования статьи 3 Конвенции, стал стандартом, признанным на международном уровне. Во-вторых, Суд счёл, что содержащийся в Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания запрет высылать человека в другое государство в случаях, когда там ему могут угрожать пытки, не означает, что аналогичное по сути обязательство уже не закреплено в общих чертах в статье 3 Европейской Конвенции.

73. Далее, в деле «Аль-Адсани против Соединённого Королевства» Европейский Суд со ссылкой на универсальные международно-правовые акты (статью 5 Всеобщей декларации прав человека, статью 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, статью 2 и статью 4 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания) и их толкование международными уголовными трибуналами (решение Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии по делу Фурунджии от 10 декабря 1998 г.) и национальными судами (решение Палаты лордов по делу Пиночета (№ 3)) пришёл к выводу, что запрет пыток приобрёл статус императивной нормы международного права, или *ius cogens*, и инкорпорировал этот запрет в свою практику в этой сфере (упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Адсани против Соединённого Королевства», § 60).

(ii) *Договоры, заключённые в рамках Совета Европы*

74. В ряде постановлений Европейский Суд использовал для толкования Конвенции необязательные, по сути, правовые акты органов Совета Европы, в частности, рекомендации и резолюции Комитета министров и Парламентской ассамблеи (см. в числе прочих источников по данному вопросу постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ёнерийллыз против Турции» [*Öneriyıldız v. Turkey*] (жалоба № 48939/99), § 59, § 71, § 90 и § 93, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2004-XII).

75. Эти методы толкования привели также к тому, что Европейский Суд стал подкреплять свои рассуждения ссылками на нормы, принятые другими органами Совета Европы, хотя в функции последних и не входит представительство государств — участников Конвенции, будь то надзорные механизмы или экспертные органы. Для толкования точного объёма прав и свобод, гарантированных Конвенцией, Суд, например, использовал документы, подготовленные Европейской комиссией за демократию через право, или «Венецианской комиссией» (см. в числе прочих источников по данному вопросу постановление Европейского Суда по делу «Российская консервативная партия предпринимателей и другие заявители против России» [*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*] (жалобы № 55066/00 и 55638/00), § 70–73, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2007 — ...; постановление Европейского Суда по делу «Баскская националистическая партия — региональная организация “Ипarrальде” против Франции» [*Basque Nationalist Party — Iparralde Regional Organisation v. France*] (жалоба № 71251/01), § 45–52), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2007 — ...; а также постановление Европейского Суда от 6 марта 2007 г. по делу «Чилолу и другие заявители против Турции» [*Çiloğlu and Others v. Turkey*] (жалоба № 73333/01), § 17) и Европейской комиссией по борьбе с расизмом и нетерпимостью (см., например, постановление Европейского Суда по делу «Бекос и Куртопулос против Греции» [*Bekos and Koutropoulos v. Greece*] (жалоба № 15250/02), § 33–36, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005 — ...; постановление Европейского Суда по делу «Иванова против Болгарии» [*Ivanova v. Bulgaria*] (жалоба № 52435/99), § 65–66, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2007 — ...; постановление Европейского Суда от 26 июля 2007 г. по делу «Кобзару против Румынии» [*Cobzaru v. Romania*] (жалоба № 48254/99), § 49–50; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «D.H. и другие заявители против Чешской Республики» [*D.H. and Others v. the Czech Republic*] (жалоба № 57325/00), § 59–65, § 184, § 192, § 200 и § 205, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2007 — ...), а также доклады Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП) (см., например, постановление Европейского Суда от 30 июля 1998 г. по делу «Аэртс против Бельгии» [*Aerts v. Belgium*], § 42, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [Reports of Judgments and Decisions] 1998-V; постановление Европейского Суда по делу «Слимани против Франции» [*Slimani v. France*] (жалоба № 57671/00), § 22 и последующие, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2004-IX;

постановление Европейского Суда от 29 апреля 2003 г. по делу «Назаренко против Украины» [*Nazarenko v. Ukraine*] (жалоба № 39483/98), § 94–102; постановление Европейского Суда по делу «Калашников против России» [*Kalashnikov v. Russia*] (жалоба № 47095/99), § 97, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-VI; а также постановление Европейского Суда от 4 мая 2006 г. по делу «Кадикис против Латвии (№ 2)» [*Kadiķis v. Latvia (no. 2)*] (жалоба № 62393/00), § 52).

(iii) Анализ, произведённый Европейским Судом

76. Недавно в постановлении по делу «Саади против Соединённого Королевства» (см. выше, § 63 настоящего постановления) Европейский Суд подтвердил, что, рассматривая объект и цель положений Конвенции, он также принимает во внимание нормы международного права, касающиеся правового вопроса, который он решает. Общие международные и внутригосударственные правовые стандарты европейских стран состоят из ряда норм и принципов, признанных подавляющим большинством государств. Они отражают реалии, которыми Суд не может пренебречь, когда он должен определить сферу действия того или иного положения Конвенции, но не смог установить её с достаточной степенью определённости с помощью более традиционных средств толкования.

77. К примеру, установив, что право на организацию имеет негативный аспект, который не допускает договоров о приёме на работу только членов определённого профсоюза, Европейский Суд, во многом основываясь на Европейской социальной хартии и на практике органов, следящих за её исполнением, а также на других европейских или универсальных международно-правовых актах, пришёл к выводу, что на международном уровне по этому вопросу вырабатывается всё более согласованная позиция (см. постановление Европейского Суда от 30 июня 1993 г. по делу «Сигурдюр А. Сигурйоунссон против Исландии» [*Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*], § 35, серия «А», № 264; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Соренсен и Расмуссен против Дании» [*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*] (жалобы № 52562/99 и 52620/99), § 72–75, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2006 — ...).

78. В связи с этим Европейский Суд отмечает, что при поиске общей основы международно-правовых норм он никогда не проводил различия между источниками права на основании того, были они подписаны или ратифицированы государством-ответчиком или нет.

79. Так, в деле «Маркс против Бельгии», в котором шла речь о правовом статусе внебрачного ребёнка, Европейский Суд основывал своё толкование на двух международных конвенциях 1962 года и 1975 года, которые Бельгия, как и другие государства — участники Конвенции, на тот момент ещё не ратифицировала (постановление Европейского Суда от 13 июня 1979 г. по делу «Маркс против Бельгии» [*Marckx v. Belgium*], § 20 и § 41, серия «А», № 31). Суд пришёл к выводу: тот факт, что эти конвенции ратифицировало небольшое количество государств, нельзя противопоставлять продолжающемуся развитию национального законодательства огромного большинства государств — членов Совета Европы наряду с соответствующими международно-правовыми

актами, тяготеющему к полному признанию в судебной практике максимы «*mater semper certa est*»¹.

80. Кроме того, в деле «Кристин Гудвин против Соединённого Королевства» [*Christine Goodwin v. the United Kingdom*] (постановление Большой Палаты Европейского Суда, жалоба № 28957/95, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-VI), в деле «Вильхо Эскелинен и другие заявители против Финляндии» [*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*] (постановление Большой Палаты Европейского Суда, жалоба № 63235/00, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2007 — ...), а также в упомянутом выше деле «Соренсен и Расмуссен против Дании» Европейский Суд руководствовался Хартией Европейского союза об основных правах, несмотря на то, что она не имеет обязательной силы. В деле «Макэльхинни против Ирландии» [*McElhinney v. Ireland*] (постановление Большой Палаты Европейского Суда, жалоба № 31253/96, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2001-XI), в упомянутом выше деле «Аль-Адсани против Соединённого Королевства» и в деле «Фогэрти против Соединённого Королевства» [*Fogarty v. the United Kingdom*] (постановление Большой Палаты Европейского Суда, жалоба № 37112/97, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2001-XI) Суд принял во внимание Европейскую конвенцию об иммунитете государств, которую к тому времени ратифицировали лишь восемь государств — членов Совета Европы.

81. Кроме того, в постановлении по делу «Глэсс против Соединённого Королевства» Европейский Суд при толковании статьи 8 Конвенции использовал стандарты, закреплённые в Овьедской конвенции о правах человека и биомедицине от 4 апреля 1997 г., несмотря на то что эту конвенцию ратифицировали не все государства — участники Конвенции (см. постановление Европейского Суда по делу «Глэсс против Соединённого Королевства» [*Glass v. the United Kingdom*] (жалоба № 61827/00), § 75, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2004-II).

82. Для определения критериев ответственности государства за опасные виды деятельности по статье 2 Конвенции Европейский Суд в постановлении по делу «Ёнерйылдыз против Турции» сослался, в числе прочих источников, на Конвенцию о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды (документ Совета Европы № 150 — г. Лугано, 21 июня 1993 г.) и на Конвенцию о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства (документ Совета Европы № 172 — г. Страсбург, 4 ноября 1998 г.). Большая часть государств — членов Совета Европы, в том числе и Турция, не подписали и не ратифицировали эти две конвенции (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ёнерйылдыз против Турции», § 59).

83. В деле «Ташкын и другие заявители против Турции» Европейский Суд сформировал свою практику по статье 8 Конвенции в области защиты окружающей среды (постольку, поскольку она является частью частной жизни лица) во многом на основе принципов, закреплённых в Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окру-

¹ *Mater semper certa est* (лат.) — буквально: мать всегда точно известна; принцип римского права, согласно которому та или иная правовая презумпция не может ставиться под сомнение; означает полное юридическое признание истины (примечание редакции).

жающей среды (ЕСЕ/СЕР/43) (см. постановление Европейского Суда от 4 декабря 2003 г. по делу «Ташкын и другие заявители против Турции» [*Taşkın and Others v. Turkey*] (жалоба № 49517/99), § 99 и § 119). Турция Орхусскую конвенцию не подписала.

84. Европейский Суд отмечает, что государство-ответчик далее ссылается на отсутствие политической поддержки со стороны государств — членов Совета Европы (с точки зрения работы Руководящего комитета по правам человека) в создании дополнительного протокола о распространении действия Конвенции на некоторые экономические и социальные права. Тем не менее Суд обращает внимание на то, что эта позиция государств — членов Совета Европы сопровождается, как признаёт государство-ответчик, желанием укрепить механизм защиты прав человека, предусмотренный Социальной хартией. Суд считает это доводом в пользу того, что по поводу содействия защите экономических и социальных прав между Договаривающимися Государствами существует консенсус. Нет никаких препятствий к тому, чтобы Суд принял это общее желание Договаривающихся Государств во внимание при толковании положений Конвенции.

4. Вывод

85. При определении значения понятий и терминов, содержащихся в тексте Конвенции, Европейский Суд может и должен учитывать элементы международного права, помимо Конвенции, толкование этих элементов компетентными органами и практику европейских государств, отражающую их общие ценности. Когда Суд осуществляет толкование положений Конвенции в рамках разрешения конкретных дел, консенсус, вытекающий из специализированных международных договоров и из практики Договаривающихся Государств, может стать для него существенным соображением.

86. В этих обстоятельствах государству-ответчику необязательно ратифицировать всю совокупность договоров, применимых к конкретным вопросам, о которых идёт речь в рассматриваемом деле. Европейскому Суду достаточно, чтобы соответствующие международные договоры указывали на непрерывное развитие норм и принципов, применяющихся в международном праве или во внутригосударственном праве большинства стран — членов Совета Европы, и свидетельствовали о том, что современные общества занимают единую позицию в соответствующей области (см., *mutatis mutandis*, упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Маркс против Бельгии», § 41).

В. Право муниципальных государственных служащих создавать профсоюзы

1. Постановление Палаты Европейского Суда

87. По мнению Палаты Европейского Суда, при рассмотрении дела не было показано, что существующий в законодательстве Турции абсолютный запрет на создание профсоюзов государственными служащими в том виде, в каком он применялся на момент возникновения спора, отвечал «настоятельной общественной потребности». Палата Суда пришла к выводу, что «законодательство не предусматривало такой возможности», но этого было недостаточно для того, чтобы оправдать применение столь же радикальной меры, какой является роспуск профсоюза.

88. Сославшись на постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз работников средств массовой информации, коммуникации и почтовой связи и Чынар против

Турции» [*Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*] (жалоба № 28602/95), § 36–39, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2006 — ...), Палата Суда пришла к выводу: в отсутствие конкретных доказательств того, что деятельность профсоюза муниципальных служащих представляла опасность для общества или для государства, государство-ответчик, отказавшись признать профсоюз заявителей самостоятельным субъектом права, не выполнило своего обязательства обеспечить пользование правами, закреплёнными в статье 11 Конвенции. Палата Суда постановила, что в этом отношении по делу было допущено нарушение статьи 11 Конвенции.

2. Аргументы, содержащиеся в представлениях сторон Европейскому Суду

(а) Доводы государства-ответчика

89. При рассмотрении дела в Большой Палате государство-ответчик заявило, что жалоба несовместима с предметной сферой действия [*ratione materiae*] положений Конвенции: по его мнению, статья 11 Конвенции не применяется к «лицам, входящим в состав <...> административных органов государства», и поэтому её нельзя применить к заявителям по настоящему делу, так как они относятся к этой категории трудящихся. Европейский Суд решил обсудить это возражение в ходе рассмотрения дела по существу (см. выше, пункт 56 настоящего постановления).

90. В подкрепление этого довода государство-ответчик отмечает, что на всех государственных служащих в Турции распространяется определённый набор правил. Положение муниципальных государственных служащих ничем не отличается от положения других государственных служащих, так как органы местного самоуправления, несомненно, являются органами власти, выполняющими публично-правовые функции.

91. Государство-ответчик придерживается мнения, что посредством толкования или использования судебной практики невозможно лишить эффективности непосредственную формулировку статьи 11 Конвенции (в конце статьи), которая разрешает государствам вводить в отношении лиц, входящих в состав вооружённых сил, полиции или административных органов государства, иные ограничения, нежели те, которые следует проверять на предмет их необходимости в демократическом обществе.

92. Далее, в ходе рассмотрения дела в Большой Палате государство-ответчик утверждало, что решение суда кассационной инстанции от 6 декабря 1995 г. никак не отразилось на интенсивной деятельности профсоюза муниципальных служащих, так как впоследствии он продемонстрировал несомненную организационную эффективность и смог заключить сотни коллективных договоров, защищающих в настоящее время интересы порядка десяти тысяч муниципальных служащих.

(b) Доводы заявителей

93. В отношении запрета на создание профсоюзов государственными служащими заявители согласны с позицией Палаты Европейского Суда, но отмечают, что их жалобы касаются главным образом признания недействительным коллективного договора. Они отмечают, что этот запрет в том виде, как он был применён в настоящем деле, не учитывает, что некоторые государственные служащие выполняют точно такую же работу, как и люди, занятые в частном секторе.

94. По поводу влияния, которое оказало решение суда кассационной инстанции от 6 декабря 1995 г. на деятельность профсоюза муниципальных служащих, заявители прежде всего отмечают, что Министерство внутренних дел Турции возбудило уголовные и гражданские дела по факту злоупотребления полномочиями со стороны мэров, которые заключили коллективные договоры с профсоюзами. Несмотря на то, что не так давно производство по этим делам было прекращено, муниципальные органы власти, опасаясь возбуждения новых дел, перестали вести коллективные переговоры с профсоюзами. Таким образом, деятельность профсоюза муниципальных служащих оказалась существенно ограничена.

95. Кроме того, в связи с этим заявители утверждают, что после вынесения решения суда кассационной инстанции от 6 декабря 1995 г. Счётный суд Турции признал недействительными коллективные договоры, подписанные профсоюзом муниципальных служащих, и что входящие в профсоюз государственные служащие были вынуждены возместить все надбавки к заработной плате или дополнительные выплаты, которые они получили в результате действия указанных договоров. Такой поворот событий, который сам по себе представлял собой вмешательство в деятельность профсоюза, помешал ему склонять другие муниципальные органы власти к подписанию новых коллективных договоров.

3. Оценка обстоятельств дела, произведённая Европейским Судом

(а) Могут ли заявители, как муниципальные государственные служащие, пользоваться гарантиями, предусмотренными статьёй 11 Конвенции?

96. Теперь Европейский Суд должен рассмотреть возражение государства-ответчика по поводу того, что жалоба не совместима с предметной сферой действия [*ratione materiae*] положений Конвенции, так как статья 11 Конвенции не применяется к «лицам, входящим в состав <...> административных органов государства».

Действительно, в конце пункта 2 этой статьи Конвенции ясно сказано, что государство обязано уважать свободу объединения своих служащих, за исключением случаев, когда могут быть наложены законные ограничения на осуществление охраняемых этой статьёй прав лицами, входящими в состав вооружённых сил, полиции или административных органов государства (см. постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз шведских машинистов против Швеции» [*Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*], § 37, серия «А», № 20).

97. В связи с этим Европейский Суд считает, что ограничения, которые вводятся в отношении трёх категорий, упомянутых в статье 11 Конвенции, следует толковать строго и, следовательно, не допускать, чтобы они выходили за рамки «осуществления» соответствующих прав. Эти ограничения не должны затрагивать самой сути права на организацию. По этому вопросу Суд не разделяет точку зрения Комиссии, согласно которой термин «законные» во втором предложении пункта 2 статьи 11 Конвенции требует не более чем наличия оснований для соответствующего ограничения в национальном законодательстве, а также того, чтобы это ограничение не было произвольным, и не выдвигает никаких требований относительно соразмерности ограничения (см. решение Европейской Комиссии от 20 января 1987 г. по делу «Совет профсоюзов государственных служащих и другие заявители против Соединённого Королевства» [*Council of Civil*

Service Unions and Others v. the United Kingdom] (жалоба № 11603/85), Сборник решений и докладов Европейской Комиссии по правам человека [*Decisions and Reports*], том 50, с. 241). Более того, по мнению Суда, на государстве лежит обязанность показать правомерность любых ограничений права таких лиц на организацию. Далее, Суд полагает, что с муниципальными государственными служащими, не участвующими в управлении государством как таковым, в принципе нельзя обращаться так же, как с «лицами, входящими в состав административных органов государства», и, соответственно, вводить на этом основании ограничения на осуществление их права на организацию и права создавать профсоюзы (см., *mutatis mutandis*, упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз работников средств массовой информации, коммуникации и почтовой связи и Чынар против Турции», § 35–40 и § 50).

98. Европейский Суд отмечает, что эти тезисы находят своё подтверждение в большей части соответствующих международно-правовых актов и в практике европейских государств.

99. В то время как пункт 2 статьи 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, где идёт речь об аналогичном праве, относит лиц, входящих в состав администрации государства, к категории субъектов, в отношении которых ограничения допускаются, статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, похожая по формулировке на статью 11 Конвенции, предусматривает, что государство вправе вводить ограничения на осуществление права на свободу ассоциации лишь в отношении лиц, входящих в состав вооружённых сил и полиции, не упоминая при этом лиц, входящих в состав административных органов государства.

100. Европейский Суд отмечает, что основным договором, который на международном уровне гарантирует право государственных служащих создавать профсоюзы, является Конвенция МОТ № 87 о свободе объединения. Статья 2 этой Конвенции предусматривает, что все трудящиеся без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации, а также гарантирует им право вступать в такие организации (см. выше, пункт 37 настоящего постановления).

101. Европейский Суд отмечает, что право государственных служащих создавать профсоюзы неоднократно подтверждал Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций. В индивидуальном пояснении властям Турции по поводу Конвенции № 87 Комитет сделал вывод, что единственное допустимое исключение из права на организацию, предусмотренное этой Конвенцией, касается вооружённых сил и полиции (см. выше, пункт 38 настоящего постановления).

102. Далее, Европейский Суд отмечает, что, когда речь шла о муниципальных государственных служащих, Комитет МОТ по свободе объединения рассуждал аналогичным образом. По мнению Комитета, государственные служащие на местах должны иметь возможность эффективно создавать по своему выбору организации и эти организации должны иметь полное право продвигать и защищать интересы работников, которых они представляют (см. выше, пункт 39 настоящего постановления).

103. Договоры, заключённые в рамках европейских организаций, также показывают, что принцип, признающий за государственными служащими основное право на объединение, широко признан государствами, входящими в состав данных организаций. Так, статья 5 Европейской социальной хартии гарантирует право работников и работодателей свободно создавать местные, национальные

или международные организации для защиты своих экономических и социальных интересов и право вступать в эти организации. Национальное законодательство может частично ограничивать осуществление этого права лицами, входящими в состав полиции, и полностью или частично ограничивать его осуществление лицами, входящими в состав вооружённых сил государства, однако в отношении иных лиц, входящих в состав административных органов государства, возможность введения ограничений не предусмотрена.

104. Право государственных служащих на объединение признал и Комитет министров Совета Европы в своей рекомендации R (2000) 6 о статусе государственных служащих в Европе, Принцип № 8 которой объявляет, что государственные служащие в принципе должны пользоваться теми же правами, что и все граждане, и что осуществление их профсоюзных прав может подвергаться законным ограничениям лишь постольку, поскольку это необходимо для надлежащего осуществления публично-правовых функций (см. выше, пункт 46 настоящего постановления).

105. Другой европейский правовой акт, Хартия Европейского союза об основных правах, придерживается открытого подхода к праву на организацию: в пункте 1 статьи 12 Хартии заявляется, помимо прочего, что «каждый» имеет право создавать объединения и вступать в них для защиты своих интересов (см. выше, пункт 47 настоящего постановления).

106. Говоря о европейской практике, Европейский Суд напоминает, что право государственных служащих вступать в профсоюзы в настоящее время признаётся всеми Договаривающимися Государствами (см. выше, пункт 48 настоящего постановления). Это право применяется ко всем государственным служащим, зачисленным в штат или работающим по контракту, и к работникам находящимся в собственности государства общенациональных или муниципальных промышленных или коммерческих предприятий. Государственные служащие центрального аппарата и местных органов власти обычно вправе вступать в профсоюз по своему выбору. Суд, кроме того, отмечает, что в публичном секторе профсоюзов обычно больше, чем в частном, и это является ясным указанием на благоприятные правовые и административные условия, созданные государствами — членами Совета Европы. В большинстве государств — членом Совета Европы немногие действующие ограничения касаются только лиц, входящих в состав органов судебной системы, полиции и пожарной охраны, а самые строгие ограничения, вплоть до запрета вступать в профсоюзы, применяются по отношению к лицам, входящим в состав вооружённых сил.

107. Исходя из этого, Европейский Суд приходит к выводу, что «лиц, входящих в состав административных органов государства» нельзя исключать из сферы действия статьи 11 Конвенции. В крайнем случае национальные власти вправе вводить в отношении этих лиц «законные ограничения» в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Конвенции. Однако в настоящем деле государство-ответчик не показало, почему из-за характера должностных обязанностей заявителей как муниципальных государственных служащих их надо считать «лицами, входящими в состав административных органов государства», в отношении которых такие ограничения допустимы. Соответственно, заявители могут со всеми основаниями ссылаться на статью 11 Конвенции, и любое вмешательство в осуществление соответствующего права должно удовлетворять требованиям пункта 2 этой статьи.

108. Таким образом, заявители могут со всеми основаниями ссылаться на статью 11 Конвенции, а, сле-

довательно, возражение, выдвинутое по этому поводу государством-ответчиком, должно быть отклонено.

(b) Общие принципы

109. Европейский Суд напоминает, что в пункте 1 статьи 11 Конвенции свобода организации и деятельности профсоюзов представляется как особая форма или особый аспект свободы объединения (см. постановление Европейского Суда от 27 октября 1975 г. по делу «Национальный профсоюз бельгийской полиции против Бельгии» [*National Union of Belgian Police v. Belgium*], § 38, серия «А», № 19; а также упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз шведских машинистов против Швеции», § 39). Конвенция не делает различия между публично-правовыми функциями Договаривающегося Государства и его ответственностью как работодателя. Статья 11 Конвенции не является исключением из этого правила. Напротив, в конце пункта 2 этой статьи ясно сказано, что государство должно уважать свободу собраний и объединения, но может вводить «законные ограничения» в отношении лиц, входящих в состав вооружённых сил, полиции или административных органов государства (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз работников средств массовой информации, коммуникации и почтовой связи и Чынар против Турции», § 29). Соответственно, статья 11 Конвенции обязательна для государства как работодателя независимо от того, регулируются его отношения с работниками положениями публичного или частного права (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз шведских машинистов против Швеции», § 37).

110. Далее, Европейский Суд вновь отмечает: несмотря на то, что основным объектом статьи 11 Конвенции является защита человека от произвольного вмешательства со стороны органов государственной власти в осуществление охраняемых ею прав, в дополнение к этому у государства могут быть позитивные обязательства по обеспечению эффективного пользования этими правами. В конкретных обстоятельствах настоящего дела можно говорить об ответственности Турции, если обстоятельства, на которые жалуются заявители, то есть, главным образом, непризнание их профсоюза со стороны государства в то время, сложились в результате того, что она не обеспечила заявителям в своём национальном законодательстве прав, закреплённых в статье 11 Конвенции (см. постановление Европейского Суда по делу «Вильсон, Национальный профсоюз журналистов и другие заявители против Соединённого Королевства» [*Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*] (жалобы № 30668/96, 30671/96 и 30678/96), § 41, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-V; а также постановление Европейского Суда от 25 апреля 1996 г. по делу «Густафссон против Швеции» [*Gustafsson v. Sweden*], § 45, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [Reports] 1996-II).

111. Тем не менее, как Европейский Суд отметил применительно к статье 8 Конвенции, независимо от того, рассматривается дело с точки зрения позитивного обязательства государства принять разумные и надлежащие меры по охране прав заявителя, гарантируемых этой статьёй Конвенции, или с точки зрения вмешательства в осуществление этих прав со стороны органа государственной власти, которое должно быть оправданно в соответствии с пунктом 2 этой статьи Конвенции, применяющиеся в каждом из этих двух случаев принципы,

по большей части, схожи (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хэттон и другие заявители против Соединённого Королевства» [*Hatton and Others v. the United Kingdom*] (жалоба № 36022/97), § 98, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2003-VIII).

(с) Влияние действий или бездействия государства на деятельность профсоюза муниципальных служащих

112. Прежде всего Европейский Суд должен проверить, подтверждается ли обстоятельствами дела довод государства-ответчика о том, что решение суда кассационной инстанции от 6 декабря 1995 г. никак не повлияло на деятельность профсоюза муниципальных служащих.

113. В связи с этим Европейский Суд отмечает, что указанное решение, постольку, поскольку в нём было установлено, что профсоюз заявителей на момент его создания не являлся самостоятельным субъектом права и, соответственно, был не вправе участвовать в судебном разбирательстве ни в качестве истца, ни в качестве ответчика, повлияло на деятельность профсоюза в двух отношениях — ретроспективном и перспективном.

114. Ретроспективное воздействие решения, о котором идёт речь, заключалось в том, что оно признало изначально недействительными всю деятельность и все действия, предпринятые профсоюзом муниципальных служащих с 1991 по 1993 год по отношению к мэрии г. Газиантепа с целью защиты интересов его членов, в том числе и коллективный договор, о котором идёт речь в настоящем деле. Это воздействие усугубили решения Счётного суда Турции, который потребовал возместить все выгоды, полученные членами профсоюза вследствие переговоров с мэрией.

115. Что касается перспективного воздействия упомянутого решения суда кассационной инстанции, Европейский Суд считает убедительным довод заявителей, утверждающих, что деятельность профсоюза муниципальных служащих оказалась существенно ограничена в результате нежелания глав местных органов власти вступать с ним в переговоры. Материалы дела показывают, во-первых, что в отношении глав муниципальных органов власти, согласившихся предоставить государственными служащим преимущества по коллективному договору, до принятия Закона № 4688 от 25 июня 2001 г. были начаты административные, финансовые или судебные разбирательства, а во-вторых, даже после принятия этого закона они сами обязаны были возместить государству все дополнительные выплаты, произведённые в то время, а затем, в свою очередь, подать в суд на тех государственных служащих, которые их получали.

116. Как отмечалось выше (в пункте 88 настоящего постановления), Палата Европейского Суда не только пришла к выводу, что по делу было допущено необоснованное вмешательство публичных властей в осуществление прав заявителей, предусмотренных статьёй 11 Конвенции, но и постановила, что, отказавшись признать профсоюз заявителей самостоятельным субъектом права, государство не выполнило своего позитивного обязательства обеспечить пользование правами, гарантированными этой статьёй Конвенции. Как и Палата Суда, Большая Палата считает, что настоящее дело может рассматриваться либо как вмешательство публичных властей в осуществление прав, предусмотренных статьёй 11 Конвенции, либо как невыполнение государством своего позитивного обязательства обеспечить права заявителей, предусмотренные этой статьёй. В конкретных обстоя-

тельствах настоящего дела Суд, учитывая совокупность действий и бездействия соответствующих органов власти, полагает, что можно использовать оба подхода. Соответственно, Суд будет исходить из того, что этот аспект дела следует рассматривать с точки зрения возможного вмешательства в осуществление прав заявителей, но при этом он примет во внимание и позитивные обязательства государства.

(d) По вопросу о соблюдении статьи 11 Конвенции

(i) Было ли вмешательство публичных властей в осуществление прав заявителей предусмотрено законом и преследовало ли оно правомерную цель

117. Такое вмешательство является нарушением статьи 11 Конвенции, если оно не «предусмотрено законом», не преследует одной или нескольких правомерных целей и не является «необходимым в демократическом обществе» для достижения этих целей.

118. Европейский Суд отмечает, что обжалуемая мера соответствовала положениям законодательства Турции, как оно было истолковано на совместном заседании секций по гражданским делам Высшего кассационного суда Турции. Кроме того, никто не спорит, что в той мере, в которой решение, вынесенное на этом заседании, было направлено на предупреждение расхождений между законодательством и практикой его применения, оно преследовало цель предотвращения беспорядков (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз работников средств массовой информации, коммуникации и почтовой связи и Чынар против Турции», § 33–34).

(ii) Было ли вмешательство публичных властей в осуществление прав заявителей необходимо в демократическом обществе

119. Говоря о необходимости этого вмешательства в демократическом обществе, Европейский Суд напоминает, что на осуществление профсоюзных прав лицами, входящими в состав вооружённых сил, полиции или административных органов государства, могут быть наложены законные ограничения. Тем не менее необходимо также иметь в виду, что исключения, предусмотренные статьёй 11 Конвенции, следует толковать строго: оправданием ограничений на осуществление этими лицами свободы объединения могут служить лишь веские и убедительные соображения. При определении того, существует ли в таких случаях «необходимость», а следовательно, «настоятельная общественная потребность» по смыслу положений пункта 2 статьи 11 Конвенции, государства пользуются лишь ограниченной свободой усмотрения, которая сопровождается строгим европейским контролем, распространяющимся и на законодательство, и на решения по его применению, в том числе и на решения, вынесенные независимыми судами (см., например, постановление Европейского Суда от 10 июля 1998 г. по делу «Сидиропулос и другие заявители против Греции» [*Sidiropoulos and Others v. Greece*], § 40, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports*] 1998-IV). Кроме того, Суд должен взглянуть на обжалуемое по делу вмешательство с точки зрения обстоятельств дела в целом и определить, было ли оно «соразмерно преследуемой правомерной цели» и являлись ли оправдывающие это вмешательство соображения, на которые ссылаются национальные власти,

«соответствующими и достаточными». При этом Суд должен удостовериться в том, что национальные власти использовали стандарты, не противоречащие принципам, которые закреплены в той статье Конвенции, о которой идёт речь, и, кроме того, в том, что их решения основывались на допустимой оценке соответствующих обстоятельств дела (см., например, постановление Европейского Суда по делу «Язар и другие заявители против Турции» [*Yazar and Others v. Turkey*] (жалобы № 22723/93, 22724/93 и 22725/93), § 51, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-II).

120. По поводу того, было ли непризнание профсоюза заявителей оправдано в настоящем деле «настоятельной общественной потребностью», Большая Палата присоединяется к следующему выводу Палаты Европейского Суда:

«не было показано <...>, что существующий <...> в законодательстве Турции абсолютный запрет на создание профсоюзов государственными служащими в том виде, в каком он применялся на момент возникновения спора, отвечал “настоятельной общественной потребности”. Действительно, “законодательство не предусматривало такой возможности”, но этого было недостаточно для того, чтобы оправдать применение столь же радикальной меры, какой является роспуск профсоюза».

121. Далее, Европейский Суд полагает, что на момент возникновения спора существовало множество дополнительных доводов в пользу того, что непризнание права заявителей как муниципальных государственных служащих на создание профсоюза не отвечало «необходимости».

122. Во-первых, право государственных служащих создавать профсоюзы и вступать в них уже было признано международными договорами — как универсальными (см. выше, пункты 98–102 настоящего постановления), так и региональными (см. выше, пункты 103–105 настоящего постановления). Кроме того, анализ европейской практики показывает, что свобода объединения государственных служащих в общих чертах была признана всеми государствами — членами Совета Европы (см. выше, пункт 106 настоящего постановления).

123. Во-вторых, к моменту возникновения спора Турция уже ратифицировала (посредством грамоты, депонированной 12 июля 1993 г.) Конвенцию МОТ № 87 — основополагающий документ, обеспечивающий на международном уровне право государственных служащих на создание профсоюзов. Согласно Конституции Турции эта конвенция уже приобрела силу закона в рамках правовой системы Турции (см. выше, пункт 34 настоящего постановления).

124. Наконец, последующей практикой Турция подтвердила свою решимость признать право государственных служащих на организацию — решимость, которую она уже выразила, ратифицировав в 1993 году Конвенцию МОТ № 87, внесением изменений в Конституцию в 1995 году и практикой судебных органов с начала 1990-х годов по настоящее время. Эту практику иллюстрируют решения, принятые по настоящему делу основным судом и четвёртой секцией по гражданским делам Высшего кассационного суда Турции. Кроме того, в 2000 году Турция подписала две конвенции ООН, в которых признаётся указанное право (см. выше, пункт 40 и пункт 41 настоящего постановления).

125. Европейский Суд отмечает, что, несмотря на эти изменения в международном праве, власти Турции не смогли обеспечить заявителям право на создание профсо-

юза. Это произошло главным образом по двум причинам. Во-первых, после ратификации Турцией Конвенции МОТ № 87 в 1993 году парламент Турции не предпринимал больше никаких действий вплоть до 2001 года, то есть до принятия Закона «О профсоюзах государственных служащих» (Закон № 4688), который регламентировал практическое осуществление этого права. Во-вторых, в течение этого переходного периода секции по гражданским делам Высшего кассационного суда Турции на своём совместном заседании отказались следовать решению, предложенному Газиантепским основным судом, который руководствовался изменениями, произошедшими в международном праве, и дали ограничительное и формалистическое толкование законодательству Турции о создании юридических лиц. Это толкование помешало секциям по гражданским делам Высшего кассационного суда Турции оценить конкретные обстоятельства дела и установить, было ли соблюдено справедливое равновесие между соответствующими интересами заявителей и органа власти, который являлся их работодателем, — мэрии г. Газиантепа (см. *mutatis mutandis*, упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Соренсен и Расмуссен против Дании», § 58).

126. Поэтому Европейский Суд считает, что ограничительное толкование, данное Высшим кассационным судом Турции, в купе с бездействием парламента с 1993 по 2001 год помешало государству выполнить своё обязательство обеспечить заявителям пользование их профсоюзными правами и что его нельзя оправдать как «необходимое в демократическом обществе» по смыслу положений пункта 2 статьи 11 Конвенции.

127. Соответственно, в связи с тем, что государство-ответчик не признало права заявителей как муниципальных государственных служащих на создание профсоюза, по делу было допущено нарушение статьи 11 Конвенции.

С. Признание недействительным коллективного договора профсоюза муниципальных служащих с мэрией, который к тому моменту применялся уже в течение двух лет

1. Постановление Палаты Европейского Суда

128. Палата Европейского Суда рассмотрела этот вопрос отдельно от жалобы, касающейся отказа Высшего кассационного суда Турции признать право государственных служащих на создание профсоюзов.

129. По вопросу о том, было ли по делу допущено нарушение профсоюзных прав заявителей, Палата Европейского Суда пришла к следующему выводу: практика Суда не исключает, что в конкретных обстоятельствах того или иного дела право заключать коллективные договоры может представлять собой одно из главных средств или даже главное средство, с помощью которого члены профсоюза могут отстаивать свои интересы. Палата Суда отметила естественную связь между свободой объединения и свободой вести коллективные переговоры, на которую ранее указал Комитет независимых экспертов Европейской социальной хартии.

130. Отметив, что в настоящем деле профсоюз муниципальных служащих убедил мэрию г. Газиантепа начать коллективные переговоры и заключить коллективный договор и что этот договор в течение двух лет регулировал все трудовые отношения в мэрии, Палата Европейского Суда пришла к выводу, что указанный коллективный договор являлся для профсоюза основным, если не единственным средством продвижения и защиты интересов его членов (см. пункты 30–40 постановления Палаты Суда по настоящему делу).

131. Кроме того, Палата Европейского Суда пришла к выводу, что вмешательство, о котором идёт речь, было предусмотрено законом и что предупреждение расхождений между практикой и действующим национальным законодательством можно считать правомерной целью по смыслу положений пункта 2 статьи 11 Конвенции (см. пункт 42 постановления Палаты Суда по настоящему делу). По поводу оправданности вмешательства Палата Суда пришла к выводу, что в связи с этим государство-ответчик не показало существования какой-либо настоятельной потребности. Кроме того, Палата Суда постановила, что Турция не выполнила своего позитивного обязательства по статье 11 Конвенции оказать профсоюзу заявителей содействие в защите интересов его членов.

2. *Аргументы, содержащиеся в представлениях сторон Европейскому Суду*

132. Стороны согласны с тем, что Большая Палата должна рассматривать жалобу на признание коллективного договора недействительным отдельно от жалобы на нарушение права заявителей создавать профсоюзы.

(а) Доводы государства-ответчика

133. Государство-ответчик утверждает, что жалобу на признание коллективного договора недействительным следует рассматривать отдельно, так как, по его мнению, затрагиваемые ею правовые вопросы отличаются от тех вопросов, которые поднимает право заявителей создавать профсоюзы.

134. По мнению государства-ответчика, нецелесообразно менять судебную практику, сложившуюся в 1970-е годы, согласно которой право заключать коллективные договоры не является правом, гарантирующимся как таковым статьёй 11 Конвенции. Помимо первых классических дел: «Национальный профсоюз бельгийской полиции против Бельгии» и «Профсоюз шведских машинистов против Швеции», — эта практика нашла отражение и в более поздних решениях о неприемлемости жалоб для рассмотрения по существу (см. решение Европейского Суда от 9 ноября 2000 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 29529/95, поданной «Франческо Скеттини» [*Francesco Schettini*] и другими заявителями против Италии; а также решение Европейского Суда от 10 января 2002 г. по жалобе № 53574/99, поданной профсоюзом «УНИСОН» [*UNISON*] против Соединённого Королевства», Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2002-1).

135. В связи с этим государство-ответчик отмечает, что существует множество различных форм реализации прав профсоюзов, и утверждает, что государство может свободно выбирать формы, предназначенные для использования профсоюзами. По его мнению, в задачи Европейского Суда не входит навязывать Договаривающимся Государствам какую-то одну конкретную форму для целей статьи 11 Конвенции.

136. Кроме того, государство-ответчик утверждает, что невозможно выявить общеевропейскую практику относительно права государственных служащих заключать коллективные договоры. В некоторых Договаривающихся Государствах этим правом пользуются лишь государственные служащие, работающие по контракту (а не зачисленные в штат), в других же государствах этого права лишены только государственные служащие высшего звена.

137. Наконец, государство-ответчик считает, что конвенции МОТ, ратифицированные Турцией, не имеют отношения к делу с точки зрения статьи 11 Конвенции. Оно утверждает, что Европейский Суд не должен использовать их для создания новых прав, на которые можно было бы ссылаться в рамках Конвенции.

(b) Доводы заявителей

138. Заявители поясняют, что их основная жалоба касается признания недействительным их коллективного договора с мэрией г. Газиантепа. Они утверждают, что они согласны с анализом этого вопроса Палатой Европейского Суда, отмечая, что позиция Высшего кассационного суда Турции полностью игнорировала права, которые у них в связи с этим возникли.

139. Далее, они согласны с совпадающим мнением трёх судей Палаты Европейского Суда, заявивших, что право вести коллективные переговоры в настоящее время следует считать одним из важнейших элементов права на создание профсоюзов по смыслу положений статьи 11 Конвенции.

3. *Имело ли место вмешательство публичных властей в осуществление прав заявителей*

(а) Общие принципы, касающиеся сути права на объединение

(i) Эволюция прецедентной практики Европейского Суда

140. Развитие прецедентной практики Европейского Суда, касающейся составных элементов права на объединение, можно описать следующим образом: Суд всегда считал, что статья 11 Конвенции охраняет свободу профсоюзов защищать профессиональные интересы своих членов посредством коллективных действий, а Договаривающиеся Государства должны и разрешать эти действия, и делать возможным их совершение (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Национальный профсоюз бельгийской полиции против Бельгии», § 39; упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз шведских машинистов против Швеции», § 40; а также постановление Европейского Суда от 6 февраля 1976 г. по делу «Шмидт и Дальстрём против Швеции» [*Schmidt and Dahlström v. Sweden*], § 36, серия «А», № 21).

141. По поводу сути права на объединение, закреплённого в статье 11 Конвенции, Европейский Суд придерживается мнения, что для защиты интересов членов профсоюза пункт 1 этой статьи даёт им право на то, чтобы голос их профсоюза был услышан, но предоставляет каждому государству возможность свободно выбирать средства, которые оно будет использовать для достижения этой цели. Что касается Конвенции, то, по мнению Суда, она требует, чтобы национальное законодательство позволяло профсоюзам на условиях, не противоречащих статье 11 Конвенции, бороться за защиту интересов своих членов (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Национальный профсоюз бельгийской полиции против Бельгии», § 39; упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз шведских машинистов против Швеции», § 40; а также упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Шмидт и Дальстрём против Швеции», § 36).

142. По поводу права заключать коллективные договоры Европейский Суд поначалу считал, что статья 11

Конвенции не гарантирует профсоюзам никакого регулирования их статуса, в частности, что касается права заключать коллективные договоры (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз шведских машинистов против Швеции», § 39). Позднее Суд уточнил, что это право никоим образом не является элементом, с необходимостью вытекающим из гарантированного Конвенцией права (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Шмидт и Дальстрём против Швеции», § 34).

143. Впоследствии в деле «Вильсон, Национальный профсоюз журналистов и другие заявители против Соединённого Королевства» Европейский Суд пришёл к выводу: даже если коллективные переговоры и не являются необходимым условием для эффективного пользования свободой организации и деятельности профсоюзов, они могут быть одним из способов, которыми профсоюзы могли бы защищать интересы своих членов. Профсоюз должен так или иначе иметь возможность свободно преследовать цель убедить работодателя прислушаться к тому, что он должен высказать от имени входящих в него лиц (упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Вильсон, Национальный профсоюз журналистов и другие заявители против Соединённого Королевства», § 44).

144. Исходя из вышесказанного, эволюция прецедентной практики Европейского Суда, касающейся сути права на объединение, закреплённого в статье 11 Конвенции, отмечено двумя ведущими принципами: с одной стороны, Суд учитывает все принятые соответствующим государством меры по обеспечению свободы организации и деятельности профсоюзов, вместе взятые, а также рамки допустимых действий данного государства; с другой стороны, Суд не признаёт ограничений, затрагивающих существенные элементы свободы организации и деятельности профсоюзов, без которых эта свобода оказалась бы лишена всякого смысла. Эти два принципа не противоречат друг другу, а тесно связаны между собой. Эта связь предполагает, что на Договаривающемся Государстве, о котором идёт речь, хотя в принципе оно и может свободно решать, какие меры оно примет для обеспечения соблюдения статьи 11 Конвенции, лежит обязанность учитывать те элементы, которые в прецедентной практике Суда считаются существенными.

145. Из прецедентной практики Европейского Суда по состоянию на сегодняшний день можно вывести следующие существенные элементы права на объединение: право создавать профсоюзы и вступать в них (см., в качестве свежего примера из практики Суда, упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз работников средств массовой информации, коммуникации и почтовой связи и Чынар против Турции»), запрет договоров о приёме на работу только членов определённого профсоюза (см., например, упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Соренсен и Расмуссен против Дании») и право профсоюза преследовать цель убедить работодателя прислушаться к тому, что он должен сказать от имени входящих в него лиц (упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Вильсон, Национальный профсоюз журналистов и другие заявители против Соединённого Королевства», § 44).

146. Этот перечень не является исчерпывающим. Напротив, он пополняется в зависимости от конкретных изменений в трудовых отношениях. В связи с этим уместно вспомнить, что Конвенция — это «живой организм», который следует толковать с учётом требований сегодняшнего дня и развития международного права,

чтобы отразить всё более высокие стандарты, которые нужно обеспечивать в области защиты прав человека, требуя тем самым большей твёрдости при оценке посягательств на основные ценности демократического общества. Другими словами, ограничения, с которыми люди сталкиваются при осуществлении своих прав, должны толковаться ограничительно, так, чтобы обеспечить практическую и эффективную защиту прав человека (см., *mutatis mutandis*, постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Партия “Рефах партиси” (Партия благоденствия) и другие заявители против Турции» [*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*] (жалобы № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98), § 100, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2003-II; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сельмуни против Франции» [*Selmouni v. France*] (жалоба № 25803/94), § 101, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 1999-V).

(ii) *Право вести коллективные переговоры*

147. Европейский Суд отмечает, что в международном праве право вести коллективные переговоры охраняется Конвенцией МОТ № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров». Принятая в 1949 году, эта конвенция — один из главных договоров по международному трудовому праву — была ратифицирована Турцией в 1952 году. В статье 6 этой конвенции говорится, что её действие не распространяется на «государственных служащих, участвующих в управлении государством». Тем не менее при толковании этой статьи Комитет экспертов МОТ пришёл к выводу, что её действие не распространяется только на тех служащих, которые непосредственно осуществляют элементы государственной власти. За этим исключением, все остальные лица, занятые на государственной службе, работающие на государственных предприятиях или в автономных государственных учреждениях, должны, по мнению Комитета, пользоваться гарантиями, предусмотренными Конвенцией № 98, наравне с другими работниками и, следовательно, должны иметь возможность участвовать в коллективных переговорах для определения условий труда, в том числе и размера заработной платы (см. выше, пункт 43 настоящего постановления).

148. Далее, Европейский Суд отмечает, что Конвенция МОТ № 151 о трудовых отношениях на государственной службе (Конвенция «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе») (принята в 1978 году, вступила в силу в 1981 году и была ратифицирована Турцией) предоставляет государствам возможность свободно решать, следует ли наделять лиц, входящих в состав вооружённых сил или полиции, правом принимать участие в определении условий труда, но предусматривает, что это право применяется ко всем прочим категориям государственных служащих, причём в случае необходимости могут устанавливаться конкретные условия его применения. Кроме того, положения Конвенции № 151, согласно пункту 1 статьи 1 этой конвенции, не могут использоваться для уменьшения объёма гарантий, предоставленных Конвенцией № 98 (см. выше, пункт 44 настоящего постановления).

149. По поводу европейских конвенций Европейский Суд констатирует, что пункт 2 статьи 6 Европейской социальной хартии (которую Турция не ратифицировала) предоставляет всем трудящимся и всем профсоюзам пра-

во вести коллективные переговоры, налагая тем самым на органы государственной власти соответствующую этому праву обязанность активно поддерживать культуру диалога и переговоров в экономике таким образом, чтобы обеспечить широкое использование коллективных договоров. Тем не менее Суд отмечает, что это обязательство не обязывает власти заключать коллективные договоры. Если исходить из того — как понимает пункт 2 статьи 6 Хартии Европейский комитет по социальным правам (ЕКСП) — и из того, что фактически она в полной мере применяется к государственным служащим, государства, ограничивающие роль коллективных переговоров в сфере государственной службы, чтобы выполнить требования этой статьи Хартии, должны гарантировать, что представители штатных работников принимают участие в выработке условий труда.

150. Что касается Хартии Европейского союза об основных правах, одного из самых последних европейских договоров, статья 28 Хартии предусматривает, что работники и предприниматели или представляющие их организации, в соответствии с нормативными актами Европейского союза и национальными законами и практикой, имеют право вести переговоры и заключать коллективные договоры на соответствующих уровнях.

151. Говоря о практике европейских государств, Европейский Суд напоминает, что подавляющее большинство этих государств признают право государственных служащих вести коллективные переговоры с органами власти, предусматривая при этом различные исключения в некоторых областях, которые считаются особенно важными, или по отношению к некоторым категориям государственных служащих, выполняющих исключительные функции государства. Так, право государственных служащих на местах, не осуществляющих элементов государственной власти, вести коллективные переговоры для определения размера их заработной платы и условий труда признано большинством Договаривающихся Государств. Прочие исключения могут быть оправданы лишь особыми обстоятельствами (см. выше, пункт 52 настоящего постановления).

152. Имеет также смысл принять во внимание изменения, произошедшие в Турции с момента подачи жалобы. После ратификации Конвенции № 87 «О свободе объединения и защите права на организацию» Турция в 1995 году внесла изменения в статью 53 своей Конституции, добавив в неё пункт, предусматривающий право профсоюзов, созданных государственными служащими, принимать участие в судебном разбирательстве в качестве истца или ответчика и участвовать в коллективных переговорах с властями. Впоследствии Законом № 4688 от 25 июня 2001 г. были установлены условия осуществления права вести коллективные переговоры государственными служащими.

153. С учётом этих изменений Европейский Суд полагает, что его прецедентная практика, согласно которой право вести коллективные переговоры и заключать коллективные договоры не относится к числу неотъемлемых элементов статьи 11 Конвенции (упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Профсоюз шведских машинистов против Швеции», § 39, а также упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Шмидт и Дальстрём против Швеции», § 34), должна быть пересмотрена, чтобы учесть заметные изменения в этих вопросах как в международном праве, так и в национальных правовых системах. Конечно, в интересах правовой определённости, предсказуемости и равенства всех перед законом Суду не следует без достаточных на то оснований отступать от ранее созданных им преце-

дентов; тем не менее, если Суд не будет придерживаться динамичного и эволютивного подхода, есть опасность, что это станет препятствием на пути реформирования или совершенствования его практики (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вильхо Эскелинен и другие заявители против Финляндии», § 56).

154. Поэтому Европейский Суд считает, что — учитывая изменения и в международном, и в национальном трудовом праве, а также практику Договаривающихся Государств по этим вопросам — право вести коллективные переговоры с работодателем в принципе стало одним из существенных элементов «права создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов», предусмотренного статьёй 11 Конвенции. При этом государства, конечно, по-прежнему могут свободно организовывать свою правовую систему так, чтобы в случае необходимости предоставлять представительным профсоюзам особый статус. Как и другие трудящиеся, государственные служащие, за исключением особых случаев, должны пользоваться указанными правами, хотя это и не препятствует действию любых «законных ограничений», которые могут быть введены в отношении «лиц, входящих в состав административных органов государства» по смыслу положений пункта 2 статьи 11 Конвенции, — категории, к которой заявители по настоящему делу, однако, не относятся (см. выше, пункт 108 настоящего постановления).

(b) Применение изложенных выше принципов в обстоятельствах настоящего дела

155. С учётом изложенных выше принципов Европейский Суд полагает, что профсоюз муниципальных служащих уже на момент возникновения спора пользовался правом участвовать в коллективных переговорах с мэрией, выступавшей в качестве работодателя его членов, к тому же сама мэрия этого и не оспаривала. Это право является одним из неотъемлемых элементов права вести профсоюзную деятельность, которое гарантирует упомянутому профсоюзу статья 11 Конвенции.

156. По поводу коллективного договора, заключённого по окончании коллективных переговоров, который является предметом спора, Большая Палата вслед за Палатой Европейского Суда отмечает следующие обстоятельства:

«Во-первых, профсоюз муниципальных служащих убедил своего работодателя, мэрию г. Газиантепа, вступить в коллективные переговоры по поводу вопросов, которые он считал важными для интересов своих членов, и достичь соглашения для определения их взаимных прав и обязанностей.

Впоследствии, по окончании переговоров, между работодателем и профсоюзом муниципальных служащих был заключён коллективный договор, который предусматривал и защищал все права и обязанности членов этого профсоюза.

Кроме того, коллективный договор, о котором идёт речь, применялся на практике. За исключением некоторых финансовых положений, по поводу которых у сторон возникли разногласия, в течение двух лет данный коллективный договор регулировал все трудовые отношения в мэрии г. Газиантепа».

157. Поэтому Европейский Суд считает, что в настоящем деле коллективные переговоры и заключённый в результате этих переговоров коллективный договор являлись для профсоюза заявителей существенным сред-

ством продвижения и обеспечения интересов его членов. Отсутствие законодательства, необходимого для введения в действие уже ратифицированных Турцией международных конвенций по трудовому праву, и основанное на этом отсутствии решение Высшего кассационного суда Турции от 6 декабря 1995 г., фактически признавшее коллективный договор, о котором идёт речь, изначально недействительным, представляло собой вмешательство публичных властей в осуществление заявителями свободы организации и деятельности профсоюзов, охраняемой статьёй 11 Конвенции.

158. По поводу доводов заявителей относительно недостаточности нового законодательства о профсоюзных правах государственных служащих Европейский Суд отмечает: в предмет настоящей жалобы не входит тот факт, что новое законодательство Турции не обязывает органы власти заключать коллективные договоры с профсоюзами государственных служащих, или тот факт, что эти профсоюзы не имеют права на забастовку, если их коллективные переговоры не увенчаются успехом.

4. Было ли вмешательство публичных властей в осуществление прав заявителей оправданным

159. Европейский Суд полагает, что вмешательство, о котором идёт речь в деле, а именно признание изначально недействительным коллективного договора, заключённого профсоюзом муниципальных служащих по окончании коллективных переговоров с мэрией, где работали заявители, должно считаться нарушением статьи 11 Конвенции, если нельзя показать, что оно было «предусмотрено законом», преследовало одну или несколько правомерных целей, перечисленных в пункте 2 статьи 11 Конвенции, и было «необходимо в демократическом обществе» для достижения этих целей.

(а) Было ли вмешательство публичных властей в осуществление прав заявителей предусмотрено законом

160. Государство-ответчик и заявители согласны с выводом Палаты Европейского Суда, что вмешательство, о котором идёт речь, было предусмотрено законом. Для целей настоящего дела Большая Палата может допустить, что это вмешательство было предусмотрено законом, толкование которому было дано на совместном заседании секций по гражданским делам Высшего кассационного суда Турции — самой высокой судебной инстанции из тех, которые рассматривали дело.

(б) Преследовало ли вмешательство публичных властей в осуществление прав заявителей правомерную цель

161. Кроме того, Европейский Суд может вслед за Палатой Суда и самими сторонами допустить, что вмешательство, о котором идёт речь, преследовало правомерную цель — предупреждение беспорядков — постольку, поскольку оно было направлено на предотвращение расхождений между законодательством и практикой его применения. Рассматривая довод, согласно которому опасность такого расхождения появилась вследствие того, что парламенту Турции для принятия законодательства об обязательствах страны по международному трудовому праву потребовалось время, Суд считает, что анализ этого довода также связан с оценкой необходимости этой меры в демократическом обществе.

(с) Было ли вмешательство публичных властей в осуществление прав заявителей необходимо в демократическом обществе

162. В этой связи Европейский Суд ссылается на свои упомянутые выше постановления, касающиеся негативных и позитивных обязательств, которые налагает на государство статья 11 Конвенции (см. выше, пункт 119 и пункт 110 настоящего постановления).

163. Относительно применения этих принципов в обстоятельствах настоящего дела Европейский Суд отмечает, что государство-ответчик не показало, почему обжалуемое ограничение прав заявителей необходимо в демократическом обществе, а его основной довод заключается в том, что заявители, будучи государственными служащими, не имели права вести коллективные переговоры и заключать коллективные договоры.

164. Исходя из своего собственного анализа ситуации, Европейский Суд приходит к выводу, что на момент возникновения спора множество факторов свидетельствовало о том, что отказ признать за заявителями как за муниципальными государственными служащими право вести коллективные переговоры и тем самым убеждать мэрию заключить коллективный договор не соответствовало «настоятельной общественной потребности».

165. Во-первых, право государственных служащих на то, чтобы в принципе иметь возможность вести коллективные переговоры, было признано и универсальными (см. выше, пункты 147–148 настоящего постановления), и региональными (см. выше, пункты 149–150 настоящего постановления) международно-правовыми актами. Более того, анализ европейской практики показывает, что это право было признано большинством государств — членом Совета Европы (см. выше, пункт 52 и пункт 151 настоящего постановления).

166. Во-вторых, в 1952 году Турция ратифицировала Конвенцию МОТ № 98 — основной международный договор, охраняющий на международном уровне право трудящихся вести коллективные переговоры и заключать коллективные договоры (см. выше, пункты 42–43 и пункт 151 настоящего постановления). В материалах дела нет никаких доказательств, свидетельствующих о том, что профсоюз заявителей представлял интересы «государственных служащих, участвующих в управлении государством», то есть, в соответствии с толкованием, данным Комитетом экспертов МОТ, служащих, непосредственно осуществляющих элементы государственной власти, которые попадают под действие исключения, предусмотренного статьёй 6 Конвенции МОТ № 98.

167. В этих обстоятельствах Большая Палата согласна со следующим выводом Палаты Европейского Суда:

«Европейский Суд не может признать, что довод, основанный на пробеле в праве, который был вызван задержкой со стороны законодательной власти, сам по себе достаточен, чтобы признание недействительным коллективного договора, применявшегося в течение последних двух лет, стало удовлетворять условиям, при соблюдении которых свобода объединения может быть ограничена».

168. Помимо этого, Большая Палата отмечает: государство-ответчик не привело доказательств того, что в деле имелись какие-либо особые обстоятельства, которые могли бы служить оправданием непредоставления заявителям как муниципальным государственным служащим права, являющегося неотъемлемым элементом свободы деятельности их профсоюза, — права вести коллективные переговоры с целью заключить договор, о котором

идёт речь. В этом контексте недостаточно объяснения, согласно которому государственные служащие без всякого различия между ними находятся в привилегированном положении по отношению к другим работникам.

169. Таким образом, Европейский Суд приходит к выводу, что обжалуемое по делу вмешательство публичных властей в осуществление прав заявителей, а именно признание изначально недействительным коллективного договора, заключённого их профсоюзом по окончании коллективных переговоров с мэрией, не являлось «необходимым в демократическом обществе» по смыслу положений пункта 2 статьи 11 Конвенции.

170. Поэтому и с этой точки зрения по делу было допущено нарушение статьи 11 Конвенции в отношении как профсоюза заявителей, так и самих заявителей.

III. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ СТАТЬИ 14 КОНВЕНЦИИ

171. Заявители утверждают, что ограничения их свободы создавать профсоюзы и заключать коллективные договоры представляют собой различие, имеющее характер дискриминации для целей статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьёй 11 Конвенции.

172. Тем не менее ввиду выводов, к которым он пришёл, рассматривая дело с точки зрения статьи 11 Конвенции, Европейский Суд, как и Палата Суда, считает необязательным рассматривать этот пункт жалобы отдельно.

IV. В ПОРЯДКЕ ПРИМЕНЕНИЯ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

173. Статья 41 Конвенции предусматривает следующее:

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

A. Вопрос о причинённом заявителям ущербе

174. При рассмотрении дела в Палате Европейского Суда г-н Кемаль Дэмир утверждал, что он понёс материальный ущерб в размере 551 евро, так как, не будь коллективный договор признан недействительным, он за тринадцать лет получил бы эту сумму в виде дополнительных выплат. Кроме того, он просил выплатить ему сумму в размере 14 тысяч 880 евро в качестве компенсации морального вреда, который он понёс вследствие разочарования, наступившего из-за того, что он лишился средств обеспечения своих прав.

175. Г-жа Видждан Байкара от имени профсоюза, который она представляет, и его членов просила выплатить ей компенсацию морального вреда в размере 148 тысяч 810 евро.

176. Палата Европейского Суда присудила выплатить сумму в размере 20 тысяч евро в качестве компенсации морального вреда г-же Видждан Байкара как представительнице профсоюза муниципальных служащих, с тем чтобы эта сумма была распределена среди членов профсоюза, а также сумму в размере 500 евро г-ну Кемалю Дэмиру в качестве компенсации всех видов причинённого ему ущерба.

177. Заявители просят Большую Палату присудить им компенсации в том же размере.

178. Государство-ответчик не согласно с этими требованиями. Оно утверждает, что между материальным

ущербом, который, по утверждениям двоих заявителей, был им причинён, и упомянутым выше решением суда кассационной инстанции о правосубъектности профсоюза муниципальных служащих нет никакой причинно-следственной связи. Кроме того, оно указывает на то, что выдвинутые на этом основании требования не были подкреплены никакими документами. Наконец, оно утверждает, что г-жа Видждан Байкара в качестве председателя профсоюза муниципальных служащих просто исполняла обязанности по представительству его интересов и на этом основании не может получить компенсацию морального вреда.

179. По поводу требований г-на Кемалья Дэмира о возмещении причинённого ему материального ущерба Европейский Суд считает, что сумма, которую заявитель обязан был выплатить государству после признания коллективного договора недействительным, должна быть ему возвращена. Действительно, требования первого заявителя подкреплены документами не в полном объёме. Тем не менее калькуляции, представленные заявителями в схематичном виде, позволяют установить, насколько сумма ущерба соответствует действительности. Производя оценку обстоятельств дела на основе принципа справедливости, Суд присуждает выплатить г-ну Кемалю Дэмиру сумму в размере 500 евро в качестве компенсации всех видов причинённого ему ущерба.

180. По поводу требований г-жи Видждан Байкара о компенсации морального вреда, заявленных от имени профсоюза, который она представляет, Европейский Суд напоминает о своей прецедентной практике, свидетельствующей о том, что в связи с этим может быть принято во внимание разочарование, испытанное членами организации, которая была распущена или столкнулась с препятствиями при осуществлении своей деятельности (см., например, постановление Европейского Суда от 10 декабря 2002 г. по делу «Диджле от имени Демократической партии (НДП) Турции против Турции» [*Dicle for the Democratic Party (DEP) of Turkey v. Turkey*] (жалоба № 25141/94), § 78; а также постановление Европейского Суда от 5 октября 2004 г. по делу «Президентская партия Мордовии против России» [*Presidential Party of Mordovia v. Russia*] (жалоба № 65659/01), § 37). Суд отмечает, что на момент возникновения спора профсоюз муниципальных служащих являлся основным профсоюзом сотрудников мэрии. Его роспуск и признание недействительным его коллективного договора с мэрией г. Газиантепа, должно быть, вызвало у его членов глубокое чувство разочарования, так как из-за этого они оказались лишены основного средства защиты своих профессиональных интересов.

181. Производя оценку обстоятельств дела на основе принципа справедливости, Европейский Суд присуждает выплатить профсоюзу муниципальных служащих сумму в размере 20 тысяч евро в качестве компенсации морального вреда. Эта сумма должна быть выплачена г-же Видждан Байкара, на которую возлагается ответственность за передачу этой суммы представляемому ею профсоюзу.

B. Вопрос о понесённых заявителями судебных издержках и расходах

182. При рассмотрении дела в Большой Палате, равно как и при его рассмотрении в Палате Европейского Суда, заявители не выдвигали никаких требований о возмещении судебных издержек и расходов. Поэтому Суд не видит оснований присуждать им в связи с этим выплату какой-либо суммы.

С. Процентная ставка при просрочке платежей

183. Европейский Суд считает целесообразным установить ставку пени за просроченный платёж компенсации на уровне предельной годовой процентной ставки Европейского Центрального банка плюс три процента.

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ЕДИНОГЛАСНО

1. *решил* обсудить предварительные возражения государства-ответчика в ходе рассмотрения дела по существу и *отклонил* их;

2. *постановил*, что из-за вмешательства в осуществление права заявителей как муниципальных государственных служащих на создание профсоюза по делу было допущено нарушение статьи 11 Конвенции;

3. *постановил*, что из-за признания изначально недействительным коллективного договора, заключённого профсоюзом муниципальных служащих по окончании коллективных переговоров с мэрией, выступавшей в качестве работодателя его членов, по делу было допущено нарушение статьи 11 Конвенции;

4. *постановил*, что отдельно рассматривать жалобы на нарушение статьи 14 Конвенции необязательно;

5. *постановил*:

(а) что государство-ответчик обязано в течение трёх месяцев выплатить указанные ниже суммы с переводом этих сумм в новые турецкие лиры по курсу обмена валюты на день выплаты:

(i) г-же Видждан Байкара, представительнице профсоюза муниципальных служащих — 20 000 (двадцать тысяч) евро в качестве компенсации морального вреда для распределения этой суммы среди членов указанного профсоюза;

(ii) г-ну Кемалю Дэмиру — 500 (пятьсот) евро в качестве компенсации всех видов причинённого ему ущерба;

(iii) сумму любых налогов, которые могут быть взысканы с указанных сумм;

(б) что с момента истечения указанного трёхмесячного срока и до момента фактической выплаты указанных сумм на них начисляются и подлежат выплате заявителям штрафные санкции, рассчитываемые как простые проценты по предельной годовой процентной ставке Европейского Центрального банка плюс три процента;

6. *отклонил* остальные требования заявителей о справедливой компенсации.

Совершено на английском языке и на французском языке и оглашено на публичном слушании дела во Дворце прав человека (г. Страсбург) 12 ноября 2008 г.

Майкл О'Бойл,
заместитель
Секретаря-Канцлера
Европейского Суда

Христос Розакис,
Председатель
Большой Палаты
Европейского Суда

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Европейского Суда к настоящему постановлению прилагаются следующие отдельные мнения судей:

(а) особое мнение судьи В. Загребельского;

(б) совпадающее мнение судьи Д. Шпильманна, к которому присоединились судьи Н. Братца, Ж. Касадеваль и М. Филлигер.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ В. ЗАГРЕБЕЛЬСКОГО (перевод¹)

К приведённым в постановлении рассуждениям о праве профсоюзов вести коллективные переговоры я хотел бы добавить несколько своих собственных соображений по поводу последних отступлений Европейского Суда от созданных им прецедентов.

1. 6 февраля 1976 г. в постановлении по делу «Профсоюз шведских машинистов против Швеции» (серия «А», № 20) Европейский Суд пришёл к следующему выводу (§ 39):

«<...> пункт 1 статьи 11 Конвенции <...> не гарантирует никакого конкретного обращения со стороны государства ни профсоюзам, ни их членам, например, их права на то, что государство должно заключить с ними тот или иной коллективный договор. Мало того, что право заключать коллективные договоры не упоминается в пункте 1 статьи 11 Конвенции; нельзя также утверждать, что все Договаривающиеся Государства инкорпорировали его в своё национальное законодательство или в практику его применения или что оно необходимо для эффективного пользования свободой деятельности профсоюзов».

Далее Европейский Суд сделал такой вывод (§ 40):

«<...> для защиты своих интересов члены профсоюза имеют право на то, чтобы голос их профсоюза был услышан. Конечно, пункт 1 статьи 11 Конвенции оставляет каждому государству право свободно выбирать средства, которые они будут использовать для достижения этой цели. Заключение коллективных договоров — одно из этих средств, но есть и другие. Что касается Конвенции, она требует, чтобы в соответствии с положениями национального законодательства у профсоюзов была возможность на условиях, не противоречащих статье 11 Конвенции, бороться за защиту интересов своих членов».

(см. также вынесенное в тот же день постановление Европейского Суда по делу «Шмидт и Дальстрём против Швеции», § 34–45, серия «А», № 21; а также постановление Европейского Суда от 27 октября 1975 г. по делу «Национальный профсоюз бельгийской полиции против Бельгии», § 39, серия «А», № 19).

Отсылки к этой практике можно найти и в более поздних постановлениях 1996 года и 2002 года, а именно в постановлении Европейского Суда от 25 апреля 1996 г. по делу «Густафссон против Швеции» (§ 45, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [Reports of Judgments and Decisions] 1996-II) и в постановлении Европейского Суда от 2 июля 2002 г. по делу «Вильсон, Национальный профсоюз журналистов и другие заявители против Соединённого Королевства»

¹ Имеется в виду, что мнение в оригинале было составлено не на английском языке; в данном случае оно было составлено на французском языке (примечание редакции).

(жалобы № 30668/96, 30671/96 и 30678/96), § 44, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-V); при этом она не ставилась под сомнение.

В настоящем же постановлении Европейский Суд, напротив, пришёл к выводу, что «право вести коллективные переговоры с работодателем в принципе стало одним из существенных элементов “права создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов”, предусмотренного статьёй 11 Конвенции» (пункт 154 постановления).

2. Таким образом, Европейский Суд явно отошёл от своей прецедентной практики, приняв во внимание «заметные изменения в этих вопросах как в международном праве, так и в национальных правовых системах» (пункт 153 постановления). На самом же деле, по-видимому, единственным новым и недавним фактом, который можно считать указывающим на какие-то изменения в международном праве, является провозглашение (в 2000 году) Хартии Европейского союза об основных правах. Если принять за основу развитие законодательства различных государств (пункт 52 и пункт 151 постановления), сложнее оценить время или период времени, начиная с которого существенные изменения стали заметны.

У меня такое чувство, что отступление Европейского Суда от созданных им прецедентов представляет собой корректировку его прежней практики, а не её адаптацию к подлинным изменениям законодательства на европейском или внутригосударственном уровне (как это имело место, например, в деле «Стэффорд против Соединённого Королевства» [Stafford v. the United Kingdom] (постановление Большой Палаты Европейского Суда от 28 мая 2002 г., жалоба № 46295/99, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-IV)) или к изменениям соответствующего социального и культурного контекста (как это имело место, например, в деле «Кристин Гудвин против Соединённого Королевства» [Christine Goodwin v. the United Kingdom] (постановление Большой Палаты Европейского Суда от 11 июля 2002 г., жалоба № 28957/95, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-VI)). Это отступление от ранее созданных прецедентов, вероятно, больше похоже на то, что Суд предпринял в деле «Пессино против Франции» [Pessino v. France] (постановление Европейского Суда от 10 октября 2006 г., жалоба № 40403/02), чем на практику национальных судебных органов, о которой шла речь в постановлении Европейского Суда от 22 ноября 1995 г. по делу «S.W. против Соединённого Королевства» [S.W. v. the United Kingdom] (серия «А», № 335-B). В любом случае, изменение общественного мнения, благодаря которому решение, принятое английскими судами в деле «S.W. против Соединённого Королевства», стало предсказуемым, было очевидно уже к моменту совершения преступления, в котором обвинялся заявитель.

3. Признав, что «в интересах правовой определённости, предсказуемости и равенства всех перед законом [ему] не следует без достаточных на то оснований отступать от ранее созданных им прецедентов», Европейский Суд, тем не менее, осуществляя толкование Конвенции (статья 32 Конвенции), отступил от них, придя к выводу, что «если [он] не будет придерживаться динамичного и эволютивного подхода, есть опасность, что это станет препятствием на пути реформирования или совершенствования его практики» (пункт 153 постановления).

Всё это полностью соответствует прецедентной практике Европейского Суда, который, в принципе следуя выводам, к которым он пришёл в ранее рассмотренных им делах, время от времени совершенствует свою практику путём пересмотра ранее созданных им прецедентов, действуя при этом весьма осмотечно (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кристин Гудвин против Соединённого Королевства», § 74 и § 93; постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вильхо Эскелинен и другие заявители против Финляндии» (жалоба № 63235/00), § 56, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2007 —; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маматкулов и Аскарлов против Турции» (жалобы № 46827/99 и 46951/99), § 109, § 121 и § 125, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-I).

4. Все суды должны прибегать к толкованию законодательства для того, чтобы прояснить его содержание и в случае необходимости обеспечить его совершенствование в соответствии с изменениями в обществе, интересам которого они служат (см., в числе многих других источников, постановление Европейского Суда от 25 мая 1993 г. по делу «Коккинакис против Греции» [Kokkinakis v. Greece], § 40, серия «А», № 260-A; а также постановление Европейского Суда от 15 ноября 1996 г. по делу «Кантони против Франции» [Cantoni v. France], § 31, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [Reports] 1996-V). Для целей Конвенции термин «право» охватывает и законодательные акты, и их судебное толкование (постановление Европейского Суда от 24 апреля 1990 г. по делу «Круслен против Франции» [Kruslin v. France], § 29, серия «А», № 176-A), поэтому противоречивость судебной практики порождает неуверенность и непредсказуемость, а это может заставить усомниться в законности вмешательства государства в осуществление конвенционного права (см. постановление Европейского Суда от 21 февраля 2008 г. по делу «Дриха против Румынии» [Driha v. Romania] (жалоба № 29556/02), § 32; а также постановление Европейского Суда по делу «Падурару против Румынии» [Păduraru v. Romania] (жалоба № 63252/00), § 98, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-XII). Любое судебное толкование права по своей природе имеет обратную силу в том смысле, что оно применяется к ситуации или к действиям, которые имели место в прошлом.

Тем не менее, на мой взгляд, отступление от ранее созданных прецедентов создаёт совершенно особую проблему, так как взаимодействие между новым толкованием и соответствующей нормой права в том виде, в каком она понималась раньше, приводит к появлению новой нормы права, которая по своему содержанию отличается от предыдущей. Обратная сила новой нормы права порождает проблему её соответствия требованиям предсказуемости и правовой определённости. Я сравнил бы это с проблемами, связанными с законом, содержащим толкование правовых норм, придание которому обратной силы оправдывает некоторое сопротивление со стороны Европейского Суда. Требования качества закона и, в особенности, предсказуемости его применения велят Суду принимать во внимание характер его судебного толкования. Это напоминает ситуацию, когда один закон со временем сменяет другой (при этом часто предусматривается переходный период).

5. По поводу практики национальных судов Европейский Суд уже давал понять, что ему известно об этой проблеме, принимая к сведению судебные решения, которые предоставляли заявителям новые внутригосударственные средства правовой защиты (см. решение Европейского Суда от 24 июня 2004 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 56079/00, поданной Паоло Ди Санте [*Paolo Di Sante*]; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Коккиарелла против Италии» [*Cocchiarella v. Italy*] (жалоба № 64886/01), § 44, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2006 — ...; см. также решение Европейского Суда от 12 июня 2001 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 61166/00, поданной Гаэлле Гиуммарра [*Gaëlle Guimmarra*] и другими заявителями против Франции; решение Большой Палаты Европейского Суда от 11 сентября 2002 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 57220/00, поданной Ивом Мифсудом [*Yves Mifsud*] против Франции, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-VIII; постановление Европейского Суда от 21 октября 2003 г. по делу «Брока и Тексье-Мико против Франции» [*Broca and Texier-Micault v. France*] (жалобы № 27928/02 и 31694/02), § 20; а также решение Европейского Суда от 22 мая 2003 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 58698/00, поданной Паулино Томас [*Paulino Tomas*] против Португалии, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2003-VIII). При этом Суд рассматривал дело так, как будто бы речь шла о новом законе, который должен начать действовать («вступить в силу») некоторое время спустя, подобно *vacatio legis*¹.

Это же понимание нашло отражение в некоторых решениях Суда Европейских Сообществ и некоторых национальных судов, которые, применяя принцип ожидаемого пересмотра судебной практики, то есть анализируя последствия ошибки в праве, вызванной сложившейся на тот момент судебной практикой, не применяют (ретроспективно или автоматически) новую судебную практику к делам, находящимся в их производстве, или к аналогичным ситуациям (см. доклад, представленный председателю Гаю Каниве Рабочей партией под председательством Николаса Молфессиса — Париж, издательство «Литек», 2004 год [*Les revirements de jurisprudence. Report presented to President Guy Canivet by the Working Party chaired by Nicolas Molfessis. Paris, Litec, 2004*]). Пленум Кассационного суда Франции в своём решении от 21 декабря 2006 г. привёл особенно чёткий и язвительный в этом отношении довод, касающийся статьи 6 Конвенции (Даллоз, 2007 год, с. 835 и последующие, с примечанием [P. Morvan. *Le sacre du revirement prospectif sur l'autel de l'équitable*]). Следует также учесть мнение лорда Николаса Бёркенхедского, содержащееся в решении Палаты лордов Соединённого Королевства от 30 июня 2005 г. по делу «Компания с ограниченной ответственностью “Национальный Вестминстерский банк” против общества с ограниченной ответственностью “Спектр Плюс” и других и других» [*the National Westminster Bank plc v. Spectrum Plus Limited and others and others*] (Сборник решений Палаты лордов Соединённого Королевства [UKLH] за 2005 год, с. 41).

6. В постановлении от 13 июня 1979 г. по делу «Маркс против Бельгии» [*Marckx v. Belgium*] (§ 58, серия «А»),

№ 31) в ответ на просьбу государства-ответчика определить, как решение Европейского Суда повлияет на ранее возникшие ситуации, Суд, приняв во внимание медленные подвижки в сторону равенства в обращении, о котором шла речь в том деле, освободил Бельгию от необходимости пересмотра правовых актов или ситуаций, которые предшествовали вынесению постановления.

Тем самым Европейский Суд, исходя из интересов правовой определённости, показал, что ему известно о необходимости избегать пересмотра ситуаций, касающихся физических лиц, в отношении которых уже закончилось разбирательство по делам о наследовании имущества. Однако тогда речь шла об исключительном случае, и решение по этому делу, вероятно, можно объяснить серьёзностью последствий, которые могли бы затронуть большое количество других людей.

Тем не менее Европейский Суд использовал свою новую прецедентную практику, придя к выводу, что Бельгия нарушила Конвенцию в отношении заявителей. В том же духе в постановлении от 17 января 2006 г. по делу «Аульми против Франции» [*Aoulmi v. France*] (жалоба № 50278/99), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2006 — ...) Суд постановил, что по делу было допущено нарушение статьи 34 Конвенции, отклонив довод государства-ответчика, согласно которому высылка заявителя произошла до того, как в упомянутом выше постановлении Большой Палаты Европейского Суда от 4 февраля 2005 г. по делу «Маматкулов и Аскарлов против Турции» Суд стал придерживаться нового подхода к обязательности мер, предусмотренных статьёй 39 Регламента Суда. Таким образом, Суд счёл, что к моменту высылки заявителя Договаривающиеся Государства уже должны были выполнять свои обязательства по статье 34 Конвенции (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Аульми против Франции», § 111). Так-то оно так, но к тому времени из-за нового толкования, которое Суд дал статье 39 своего Регламента, «содержание» этого обязательства изменилось.

7. Когда Европейский Суд отступает от созданных им прецедентов, он фактически изменяет содержание Конвенции относительно прежнего её толкования самим Судом при осуществлении полномочий, которыми его наделяет статья 32 Конвенции. Если новая прецедентная практика выходит за рамки соответствующей статьи Конвенции и тем самым налагает на государства новое обязательство, придание этой практике обратной силы автоматически, без специального указания Суда, на мой взгляд, трудно совместить с требованиями предсказуемости и правовой определённости — важнейшими опорами конвенционного механизма защиты прав человека. Кроме того, в таком случае в каждом отдельно взятом государстве национальным судам станет сложно применять Конвенцию в том виде, как её истолковал Суд, если это вообще окажется возможным. Поэтому я считаю необходимым принимать во внимание период, который предшествовал отступлению от ранее созданных прецедентов.

8. С учётом вышесказанного я предпочёл бы, чтобы Европейский Суд указал, с какого времени право, о котором идёт речь, «становится» (пункт 154 постановления) одним из существенных элементов права, гарантированного статьёй 11 Конвенции. По моему личному мнению,

¹ *Vacatio legis* (лат.) — ситуация, в которой ввиду важности и сложности закона начало его применения откладывается на определенный срок, с тем чтобы люди могли с ним ознакомиться; до истечения этого срока действие закона приостанавливается (*примечание редакции*).

есть все основания усомниться в том, что это могло произойти уже к 1995 году, когда Высший кассационный суд Турции рассмотрел дело на внутрисударственном уровне. Кроме того, я считаю достойным сожаления тот факт, что Суд ещё раз позволил «естественной» обратной силе судебного толкования поставить под сомнение правомерность действий, которые на момент их совершения (вероятно) не противоречили Конвенции.

Тем не менее я голосовал за то, чтобы констатировать нарушение Конвенции в связи с тем, что коллективный договор, о котором идёт речь, был признан недействительным (пункт 3 резолютивной части постановления), так как я разделяю толкование, которое Европейский Суд дал статье 11 Конвенции. Кроме того, я должен учитывать практику Суда, согласно которой отступление от созданных им прецедентов имеет обратную силу, хотя лично я считаю, что отступить следует от самой этой практики.

СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЬИ Д. ШПИЛЬМАННА, К КОТОРОМУ ПРИСОЕДИНИЛИСЬ СУДЬИ Н. БРАТЦА, Ж. КАСАДЕВАЛЬ И М. ФИЛЛИГЕР (перевод¹)

1. Я без колебаний голосовал за то, чтобы констатировать нарушение статьи 11 Конвенции в связи с тем, что государство-ответчик не признало права заявителей как муниципальных государственных служащих на создание профсоюза.

2. Ниже я хочу объяснить, почему я вместе с большинством судей голосовал ещё и за то, чтобы констатировать нарушение статьи 11 Конвенции в связи с признанием изначально недействительным коллективного договора, заключённого профсоюзом муниципальных служащих по окончании коллективных переговоров с мэрией.

3. В пункте 154 постановления сказано следующее:

«<...> Европейский Суд считает, что, учитывая изменения и в международном, и в национальном трудовом праве, а также практику Договаривающихся Государств по этим вопросам, право вести коллективные переговоры с работодателем в принципе стало одним из существенных элементов «права создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов», предусмотренного статьёй 11 Конвенции. При этом государства, конечно, по-прежнему могут свободно организовывать свою правовую систему так, чтобы в случае необходимости предоставлять уполномоченным профсоюзам особый статус. Как и другие трудящиеся, государственные служащие, за исключением особых случаев, должны пользоваться указанными правами, хотя это и не препятствует действию любых «законных ограничений», которые могут быть введены в отношении «лиц, входящих в состав административных органов государства» по смыслу положений пункта 2 статьи 11 Конвенции, — категории, к которой заявители по настоящему делу, однако, не относятся».

4. Таким образом, основной акцент здесь делается на «праве вести коллективные переговоры с работодателем».

5. Было бы ошибкой делать на основании этого вывод, что для государственных служащих «переговоры» име-

ют только один возможный исход — заключение «коллективного договора». Не следует забывать о том, что во многих правовых системах законодательно установленное положение государственных служащих является объективным и определяется законами и (или) подзаконными правовыми актами. Оно не может быть изменено никакими отдельными договорами. Введение неограниченной свободы договора посредством статьи 11 Конвенции произведёт переворот в законодательстве о государственной службе во многих государствах. Статус государственного служащего основан на единообразии, упорядоченности и эффективности государственной службы.

6. Николас Вальтикос прокомментировал Конвенцию МОТ № 151 и Рекомендацию 1978 года о трудовых отношениях в сфере государственной службы (R159) следующим образом:

«335. В сфере прав профсоюзов и, в более общем плане, в сфере определения условий труда сложной представляется проблема государственных служащих; поскольку цель их трудовой деятельности — служить государству и общим интересам нации, государство не является таким же работодателем, как и все остальные. Как субъект, которому доверена защита общих интересов, государство не готово к тому, чтобы, как работодатель, отказываться от атрибутов публичной власти, по крайней мере систематически. Однако эта модель взаимоотношений государства и его служащих меняется в зависимости от страны, о которой идёт речь. В некоторых странах в настоящее время существует тенденция обращаться с государственными должностными лицами и другими государственными служащими — или с большей их частью — так же, как с работниками, занятыми в частном секторе, например, в связи с ведением коллективных переговоров или даже с правом на забастовку. В других странах, однако, всё ещё признаются традиционные модели взаимоотношений этих сторон. Ещё одна проблема вызвана тем, что в разных странах приняты разные по объёму определения государственного служащего, в зависимости от размера публичного сектора и от того, проводится ли различие между государственными служащими как таковыми (и даже между различными категориями государственных служащих) и работниками публичного сектора в более широком смысле <...>

337. Рекомендация (№ 159), дополняющая конвенцию <...>, предусматривает, что различные вопросы, относящиеся к переговорам или к иным методам определения условий трудового найма (участие в них государственных служащих, порядок такого участия) должны определяться национальным законодательством или другими соответствующими средствами <...>» (см. книгу: *Nicolas Valticos. Droit international du travail. Coll. Droit du travail* (dir. G.H. Camerlynck), том 8, 2-е издание, издательство «Даллоз», 1983 год, с. 264–266).

7. Вместе с тем сегодня никто уже не спорит — и это ясно указано в постановлении, — что свобода объединения существует и в сфере государственной службы. Так, объединения профсоюзов стали постоянными партнёрами при обсуждении условий труда между государственными служащими и органами власти. Государство как работодатель или, в более общем плане, органы власти не могут их игнорировать.

¹ Имеется в виду, что мнение в оригинале было составлено не на английском языке; в данном случае оно было составлено на французском языке (примечание редакции).

8. Несмотря на то, что право вести коллективные переговоры как таковое уже не может ставиться под сомнение (см. пункты 42–44 и пункты 49–52 постановления), в сфере государственной службы, тем не менее, всегда должна быть возможность предусматривать некоторые исключения или ограничения при условии, что роль представителей штатных работников в выработке условий труда по-прежнему гарантирована. Например, как указал Европейский Суд в пункте 149 постановления:

«Если исходить из того — как понимает пункт 2 статьи 6 Хартии Европейский комитет по социальным правам (ЕКСП) — и из того, что фактически она в полной мере применяется к государственным служащим, государства, ограничивающие роль коллективных переговоров в сфере государственной службы, чтобы выполнить требования этой статьи Хартии, должны гарантировать, что представители штатных работников принимают участие в выработке условий труда».

Так же в пункте 44 постановления цитируется следующее положение статьи 7 Конвенции МОТ № 151:

«Там, где это необходимо, принимаются соответствующие условиям страны меры в целях поощрения и содействия полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров об условиях занятости между заинтересованными государственными органами власти и организациями государственных служащих или таких других методов, которые поз-

волят представителям государственных служащих участвовать в определении этих условий».

Таким образом, эта статья допускает определённую гибкость при выборе процедур определения условий трудового найма с участием государственных служащих (см. также статью: J. Llobera. *«La fonction publique et la liberté syndicale dans les normes internationales du travail»*. Revue trimestrielle des droits de l’homme. 1992 год, с. 336), для которых эта гибкость даже не требует прибегать к коллективным переговорам.

9. Одним словом, главный вопрос заключается в том, чтобы установить, что понимается под коллективными переговорами. Если голос государственных служащих может быть услышан, это, конечно, значит, что они имеют право участвовать в социальном диалоге со своим работодателем, однако это не обязательно предполагает, что у них есть право заключать коллективные договоры, а у государств есть соответствующая этому праву обязанность допускать существование таких договоров. Следовательно, в этих вопросах государства должны сохранять за собой определённую свободу выбора.

10. Однако в настоящем деле право вести коллективные переговоры, о котором идёт речь, было лишено всякого смысла препятствиями, заложенными на пути социального диалога. Поэтому признание изначально недействительным коллективного договора, заключённого по окончании коллективных переговоров с мэрией, привело к нарушению статьи 11 Конвенции.

Перевод с английского языка.

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»