

Джеремии Макбрайд

(Перепечатка из Сборника научных статей «Европейские стандарты в области свободы объединений», научный редактор кандидат юридических наук, доцент А.Вашкевич, Минск, ГЕСЕЙ, 2004 г, Проблемы конституционализма).

Право на свободу объединения по Европейской конвенции прав человека: теория и практика

Джеремии Макбрайд — профессор, директор программы по праву и практике прав человека в университете Бирмингема (Великобритания). Консультант по правам человека Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Проводил консультации по соответствию законов ряда центрально- и восточно-европейских стран Европейской Конвенции по правам человека. Соучредитель и вице-председатель Interights (Международного центра правовой защиты прав человека), редактор Butterworths Human Rights Cases, редактор-консультант Commonwealth Human Rights Law Digest.

Введение

Свобода объединения предоставляет людям право коллективно выразить, преследовать и отстаивать свои общие интересы. Уважение этого права всеми ветвями государственной власти, а также прилежное выполнение законов, связанных с ним, всеми слоями общества необходимы не только для первоначального установления истинной демократии, но и для гарантии того, что, однажды достигнутая, эта демократия останется здоровой и цветущей. И хотя такая демократия может пониматься строго в партийном, политическом смысле, ее жизнеспособность поддерживается широким кругом людей и организаций, включая культуру и спорт, социальную и гуманитарную сферы. Такая последовательная демократия — цель первостепенной важности для Совета Европы, ОБСЕ, ООН, и, поэтому, нет ничего удивительного в том, что нормы, провозглашающие и гарантирующие широкую свободу объединений, без труда нашли место во многих документах, принятых этими организациями.

В этой статье исследуется сущность и характер международных гарантий свободы объединения, закрепленных в Европейской конвенции по правам человека. Вначале в статье рассматриваются различные международно-правовые акты, провозглашающие свободу объединений; затем исследуется то, как термин «объединение» понимается органами, осуществляющими контроль за эффективностью реализации свободы объединения, а также рассматриваются те ее аспекты, которые указанные органы считают особо важными. Эти аспекты включают: широкий круг субъектов, на которых распространяется свобода объединений; узкий ряд обстоятельств, при которых цели какой-либо ассоциации могут быть оценены как предосудительные; природа прав, возникающих после формирования какого-либо объединения; общая недопустимость наказания людей исключительно за то, что они являются членами той или иной ассоциации; ограниченность возможности регулирования деятельности объединений и порядок такого регулирования; ограничения, относящиеся к участию государственных органов в деятельности объединений и конкретные обстоятельства, влияющие на реализацию государственными служащими свободы объединений. Все эти элементы способствуют обладанию свободой ассоциаций широкими слоями общества и, соответственно, укреплению гражданского общества. Однако, поскольку свобода объединения зачастую незаконно ограничивается, эта глава завершается коротким обзором мировых и региональных процедур, которые служат гарантией реализации свободы объединения.

Источники гарантий свободы объединения

Мировые и европейские документы по правам человека включают в себя определенное число общих для всех гарантий свободы объединения. Кроме того, в ряде международно-правовых документов содержатся нормы, адресованные объединениям с определенными целями либо особым типом членства. Основные гарантии можно найти в статье 20 Всеобщей Декларации прав человека, в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, в статье 11 Европейской конвенции по правам человека и в обязательствах, взятых на себя государствами, входящими в Организацию по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Данные гарантии дополняются нормами из этих же документов, в которых закрепляется, что свобода объединения должна гарантироваться без различий по таким признакам, как раса, цвет кожи, пол, язык, вероисповедание, политические и другие воззрения, национальное и социальное происхождение, имущественный или какой-либо другой статус² и т.п. Гарантии отсутствия дискриминации по расовым, половым, национальным признакам также можно найти в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации³ и в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин⁴.

Не только во Всеобщей декларации прав человека, но и в иных документах, действующих в Европе⁵, содержится норма о свободе создания профсоюзов. Указанное положение развивает общую норму о свободе объединения, но отнюдь не направлено на то, чтобы ограничить пределы этой свободы⁶. Также существует несколько гарантий свободы объединения, относящихся исключительно к профсоюзам, например, статья 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статья 5 Европейской социальной хартии⁷, Конвенция о свободе ассоциации и защите права на организацию, принятая Международной организацией труда (МОТ)⁸, а также обязательства, принятые членами ОБСЕ⁹.

Кроме того, существуют гарантии свободы объединения, касающиеся определенных слоев общества, таких как дети¹⁰, защитники природы¹¹, защитники прав человека¹², судьи¹³, национальные меньшинства¹⁴, беженцы¹⁵ и лица без гражданства¹⁶, а также неправительственные организации международного характера¹⁷. Более того, право принимать участие в культурной жизни, провозглашенное в статье 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, безусловно, включает в себя и возможность формировать для этой цели объединения.

Некоторые из гарантий, особенно касающиеся профсоюзов, требуют обязательного признания некоторых прав и свобод¹⁸, которые выходят за рамки прав, обычно используемых объединениями. В настоящей статье указанные права не анализируются¹⁹. Более того, не все из вышеуказанных гарантий содержат правовые обязательства государств, однако международные пакты о правах человека являются обязательными для соблюдения странами, которые их ратифицировали. К тому же все эти документы не только подчеркивают значимость политического обязательства гарантировать свободу объединения, но и помогают уяснить, как это обязательство должно быть реализовано в конкретных ситуациях²⁰. Как бы там ни было, из-за общего характера формулировок большинства международно-правовых актов, наиболее подходящим источником определения сферы действия свободы объединений, является рассмотрение конкретных дел, основанных на актах, предусматривающих возможность подачи индивидуальных и коллективных исков для защиты нарушенного права²¹. На основе практики применения Конвенции о свободе ассоциации и защите права на организацию и Европейской конвенции по правам человека создан большой массив прецедентного права. Несмотря на то, что подход к проблеме в обоих документах по большому счету одинаковый, в этой статье упор будет сделан на последний²², чтобы разграничить общие обязательства от тех, которые относятся только к профсоюзам²³. Следует иметь в виду, что прецедентное

право (несмотря на то, что на него очень удобно опираться при анализе различных аспектов свободы объединений) касается только тех проблем, которые становились предметом рассмотрения различных судов. И хотя, несомненно, некоторые из этих проблем весьма важны, это отнюдь не означает, что полностью решены все проблемные вопросы, связанные с гарантиями, которые должны обеспечить государства по делам о свободе объединений. Наоборот — до сих пор статья 11 Европейской конвенции не привлекла такого же внимания международных и региональных судов, как многие другие права и свободы. Но тот факт, что ситуация в последние годы стала меняться, говорит о том, что основные элементы свободы объединения уже определены. Однако это не должно вызывать нежелание использовать другие потенциально полезные источники для толкования и применения основных гарантий свободы объединений²⁴. Также не следует забывать, что одной из возможных причин относительно небольшого количества дел, связанных со статьей 11 Европейской конвенции, является то обстоятельство, что во многих европейских странах реализация указанной свободы слабо контролируется государством. Также нужно добавить, что вмешательство в деятельность объединений может затронуть и иные права и свободы: право на справедливое судебное разбирательство, право на собственность, свободу собраний, свободу совести, свободу переписки и свободу выражения мнения²⁵. Указанный аспект также будет проанализирован в данной статье.

Концепция объединения

Как и всем иным терминам, содержащимся в международных документах по правам человека, термину «объединение» следует придавать автономное значение. Национальные нормы не могут окончательно определить, является ли какое-либо образование объединением для целей статьи 11 Европейской конвенции²⁶. Это означает не только то, что при выяснении того, затронута ли свобода объединения, неуместно придавать слишком много значения языку, которым написаны конкретные правовые акты²⁷, но и то, что условия, введенные национальным законодательством для признания того или иного образования объединением, могут быть расценены с точки зрения международного права как неприемлемые. Естественно, что к собраниям людей, защищаемых гарантиями свободы ассоциации на международном уровне, к понятию «объединение» применяется довольно широкое толкование. Однако, чтобы гарантии свободы объединения могли применяться, должны быть доказательства того, что данное собрание людей — нечто большее, чем группа индивидуумов, что оно имеет общую цель, так как положения 11-й статьи Конвенции не предназначены для защиты простого собрания людей, желающих разделить компанию друг друга²⁸. Кроме того, некоторые формы акций протеста, такие как митинги и демонстрации не могут считаться проявлением свободы объединения из-за их случайной природы. Однако, тем не менее, они остаются под защитой статьи 11 Конвенции, подпадая под свободу собраний, закрепленную в ней²⁹. Требуется, чтобы группа имела не только общую для всех в нее входящих цель, но и некоторую степень стабильности и какую-то (пусть неформальную) институциональную структуру, входя в которую, люди действительно будут считаться принадлежащими к данному объединению³⁰.

Во многих случаях объединения являются организациями с формальным статусом — т.е. обладают правосубъектностью — и это как раз то, чего хотят основатели большинства из них. Тем не менее, международные гарантии касаются не только таких организаций, но и объединений неформального характера. Это является необходимым следствием общей свободы лиц, решивших объединиться, самим определять форму своего объединения³¹. Тот факт, что некоторая защита доступна и неформальным организациям, является особенно значительным в случаях, когда созданным объединениям бесосновательно отказывается в приобретении формального статуса³², но он важен и в

случаях, когда объединяющиеся в организацию считают, что она не должна иметь формального правового статуса. Таким образом, у государства нет полномочий требовать, чтобы свобода объединения касалась только тех организаций, которые имеют правосубъектность.

Не считая требования, чтобы у объединения не было никаких незаконных и противоречащих Конституции целей³³, единственным условием, чтобы организация считалась объединением и подпадало под действие статьи 11, является отсутствие намерения создать коммерческую организацию³⁴, или, если осуществляется торговая деятельность, то любая прибыль должна направляться на достижение общих целей, а не распределяться между ее членами³⁵. Это потому, что данная свобода является скорее гражданским и политическим, чем экономическим правом. Тем не менее, это не значит, что объединение не может как-либо поощрять интересы своих членов; включение профсоюзов в сферу действия гарантий свободы объединения является наилучшим доказательством того, что защита имущественных интересов членов объединения, является абсолютно законной, а блага могут быть как экономические, так и моральные, физические, социальные или духовные. Но если основная цель организации — торговля или какая-нибудь иная форма бизнеса, то гарантии защиты ее интересов лучше искать в законах, касающихся не свободы объединений, а права на собственность³⁶.

Тот факт, что в статье 11 Европейской конвенции упоминается только одна форма объединения — профсоюзы, может привести к выводу о том, что, либо они пользуются привилегированным положением, либо статья не охватывает иные формы объединения. Однако при рассмотрении дела *United Communist Party of Turkey and Others v Turkey*³⁷, Европейский Суд ясно дал понять, что особое упоминание о профсоюзах — не более, чем напоминание о том, что они входят в сферу защиты объединений. Слово «включая» употребленное в статье 11 «ясно показывает, что профсоюзы — один из многочисленных примеров того, как может осуществляться право на свободу объединений»³⁸. По данному делу, касавшемуся роспуска политической партии, Суд также высказал мнение о том, что политические партии «необходимы для правильного функционирования демократии в системе Конвенции» и поэтому не могут быть исключены из сферы действия статьи 11. Таким образом, очевидно, что ни одна категория объединений априори не исключается из сферы действия общих гарантий свободы объединений³⁹.

Некоторые организации могут считаться объединениями с точки зрения внутрисударственного права, однако они не являются таковыми с точки зрения статьи 11 или других гарантий свободы объединения. Это многочисленные организации, учрежденные по закону, членство в которых часто обязательно для представителей определенных профессий: врачей, юристов, архитекторов и т.п. Европейский Суд рассматривает их как организации публичного права, призванные регулировать конкретную профессию и потому не подпадающие под защиту статьи 11 или других гарантий свободы объединений⁴⁰. Аналогичный взгляд был сформирован и на такие организации, как производственные советы, которые по трудовому законодательству должны быть созданы для регулирования участия персонала в управлении на конкретном рабочем месте; это — единственное основание, на котором происходит объединение членов, и обязанности этого объединения достаточно, чтобы указанные органы не подпадали под защиту статьи 11⁴¹. Однако тот факт, что объединения создаются в силу требования закона еще не означает, что они не будут считаться объединениями с точки зрения международных гарантий. Так, в деле *Chassagnou and Others v France* Суд, не сомневаясь, определил как объединения те сообщества, которые были созданы с целью организации охоты и состояли «из охотников и владельцев земли или охотничьих прав, а соответственно, из частных лиц, которые априори хотели сдать свою землю для охоты»⁴². То, что действия этих объединений контролировались префектом, не имело значения, так как этого было недостаточно, чтобы быть включенным в структуру государства. Было также важным то, что эти организации не пользовались никакими (вне сферы

деятельности обычного права) административными или дисциплинарными полномочиями⁴³. Попытки исключить конкретное сообщество из сферы действия гарантии свободы объединения на основании того, что оно «публичное» или «квази-административное», как было заявлено в данном деле, не будут эффективными, в каждом конкретном случае необходимо анализировать действительную сущность организаций⁴⁴.

Принуждение вступать в организацию типа профессиональных корпораций или рабочих советов теоретически может являться нарушением свободы объединения (как, впрочем, также свободы совести и свободы выражения мнения) из-за ограничений, которые в данной ситуации могут испытывать члены этой организации при выражении своего мнения⁴⁵. Однако на практике такая проблема не возникает, так как такие организации в основном регулятивные по характеру и не имеют монополии на представление интересов своих членов⁴⁶. Также следует заметить, что добровольческие структуры, созданные в рамках этих организаций (например, комитет по правам человека адвокатской ассоциации), могут считаться объединением и подпадать под защиту статьи 11. Это происходит, так как они содействуют осуществлению целей своих членов, а не регулируют их профессиональную деятельность⁴⁷.

Право на создание объединений и членство в них

Способность создавать объединения и вступать в них должна принадлежать каждому, находящемуся под юрисдикцией данного государства и случаи, при которых возможно ограничение этого права, очень немногочисленны. Слово «каждый» обозначает как физических, так и юридических лиц, так как свобода создания и вступления в объединение является правом, которым могут пользоваться не только отдельные личности⁴⁸. Единственным исключением в данном случае являются государственные органы, поскольку они являются частью государства, которое обязано скорее охранять свободу объединений, чем пользоваться этим правом.

Из формулировки этой свободы следует, что ею имеют право пользоваться как взрослые, так и дети, что, однако, не препятствует введению защитных мер для предотвращения причинения им морального или иного вреда. Такие меры, если они носят сбалансированный характер, могут быть признаны соответствующими статье 11, вторая часть которой содержит ряд правомерных ограничений свободы объединения. При оценке допустимости введения соответствующих мер должна приниматься во внимание статья 5 Конвенции о правах ребенка, требующая учитывать «развивающиеся способности ребенка»⁴⁹. Подразумевается, что любое ограничение прав ребенка должно смягчаться, когда тот взрослеет⁵⁰.

Всеобъемлющий характер слова «каждый» также обозначает то, что свобода объединения, в принципе, должна охватывать и лиц, не являющихся гражданами (т.е. граждан других государств и лиц, не имеющих гражданства). Статья 16 Конвенции признает возможность введения некоторых ограничений на политическую деятельность неграждан, что распространяется и на свободу объединений. Однако, можно признать приемлемыми только такие ограничения, которые соответствуют целям Конвенции: политической демократии, свободе и господству права. Они также должны быть соразмерными. Поэтому возможно оправдать запрет на членство в политических партиях лиц, которые не являются гражданами страны, но это значительно труднее сделать в том случае, если деятельность организации связана только с местными или непартийными делами, особенно, если речь идет о лицах, постоянно проживающих в данной стране. Также сложнее принять ограничения, основанные на статье 16, в том случае, если они касаются граждан страны, с которой государство, вводящее данные ограничения, имеет тесные политические и институциональные связи⁵¹. Более того, ограничение права неграждан формировать или вступать в объединения неполитического характера

(например, спортивные или культурные) трудно обосновать, даже обратившись к статье 1652.

Свобода объединений включает в себя как право человека на их создание, так и право на присоединение к ним. Однако, право на членство сводится лишь к ограничению власти государства на введение необоснованных ограничений на право людей вступать в ассоциации. Вряд ли эта гарантия может быть истолкована, как присвоение кому бы то ни было права на вступление в ассоциацию против желания ее членов. Конкретно этот вопрос пока что не обсуждался в Европейском суде, но, скорее всего, все закончится тем, что в прецедентном праве будут перечислены обстоятельства, при которых можно кого-либо принудить ко вступлению в ассоциацию⁵³. Принуждение людей вступать в какое-либо объединение практически равнозначно отказу членам этой ассоциации в их праве выбирать, с кем они хотят сотрудничать⁵⁴. Однако ограничение права этих членов решать, кого принять в ассоциацию можно обосновать тем, что ни при каких условиях нельзя допускать дискриминации других людей и нужно защищать их права, как подчеркнуто в пункте 2 статьи 1155.

Тюремное заключение ограничивает возможность человека участвовать во всей деятельности ассоциации, но это не должно являться препятствием для того, чтобы человек оставался ее членом и был в курсе всех дел ассоциации. Вряд ли можно доказать, что ограничение свободы объединений для заключенных, которое идет дальше, чем вполне понятная невозможность присутствия на собраниях ассоциации действительно необходимо для целей, реализуемых через наказание. Именно эта необходимость и является своеобразным тестом, через призму которого и следует оценивать ограничение иных прав человека, связанных с лишением свободы⁵⁶. Тем не менее, иногда ограничение права на свободу ассоциации какого-либо человека может быть допустимо, например, в качестве наказания за определенное поведение. При этом должна существовать законная цель подобных ограничений (одна из перечисленных в части второй статьи 11), и они должны быть соразмерны содеянному. Так, одним из наказаний, возложенных на бельгийского издателя газеты, который во время II Мировой войны сотрудничал с оккупационными властями, был пожизненный запрет на занятие руководящих должностей в профессиональных, неправительственных организациях и политических партиях. Такой принцип наказания не рассматривался Европейской Комиссией именно в связи с делом *De Becker v Belgium*, но она постановила, что такие серьезные ограничения не могут быть оправданы в том случае, если речь идет о неополитических делах; сфера ограничений являлась слишком широкой⁵⁷. Дело никогда не было рассмотрено в Европейском Суде, так как заявитель отозвал жалобу после того, как ограничения его гражданских и политических прав были отменены, а закон, предусматривавший их, был изменен (ограничения стали применяться лишь на определенный срок, зависящий от тяжести преступления). В этих обязательствах неудивительно, что Комиссия не возражала против закрытия дела. Но понятно, что Суд потребовал бы серьезного обоснования данных ограничений свободы объединения и вряд ли признал бы их приемлемыми из-за несоответствия их сферы применения и длительности их применения природе правонарушения⁵⁸. Несмотря на то, что на практике большинство ассоциаций создаются людьми в том государстве, в котором они проживают, свобода создавать ассоциации и вступать в них, гарантированная ст. 11, распространяется и на другие страны⁵⁹.

Цели

За исключением актов, касающихся профсоюзов и определенных групп людей, какие-либо ограничения на цели⁶⁰, преследуемые ассоциациями⁶¹, специально не налагаются. Ни требование соблюдать закон, закрепленное в Африканской хартии прав человека и народов, ни разнообразные основания для ограничения свободы ассоциации (в связи с поддержанием национальной безопасности и общественного порядка),

закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Европейской конвенции, не дают точных указаний на то, что же именно считать предосудительным. Это забота тех, кто собирается создавать ассоциацию,— особенно на этапе формального процесса утверждения и регистрации данной ассоциации как легального образования. Однако иногда это является проблемой и для европейских государств, поскольку Европейский Суд неоднократно признавал ограничения, наложенные ими на цели ассоциаций, чрезмерными⁶² и противоречащими статье 11 Конвенции. Однако прецедентное право, выросшее из дел, рассмотренных Судом⁶³, сегодня предлагает серьезную помощь в решении того, что можно законно считать неприемлемым — с акцентом на принципы законности и демократии — и в определении основы, на которой будет осуществляться оценка приемлемости целей ассоциаций.

Законность

Отправной пункт применительно к целям достаточно ясен: ассоциация должна иметь возможность заниматься такими же видами деятельности, что и отдельные люди. Если принять противоположную точку зрения, то отрицается сама идея свободы объединения как возможности для единомышленников вместе работать. Отсюда следует, что если деятельность или цели законны, может быть создана ассоциация, осуществляющая или преследующая их⁶⁴. Несмотря на то, что ассоциации не могут создаваться для достижения незаконных целей, нужно помнить решая, какое поведение в данном контексте⁶⁵ незаконно, что не следует преувеличивать значение дозволенных международно-правовыми нормами ограничений и, следовательно, препятствовать ассоциации в достижении ее полностью законных целей. Государствам не предоставляется полная свобода объявлять незаконным то, что им может прийти не по вкусу⁶⁶.

Даже если определенные виды деятельности считаются незаконными, это не значит, что данная деятельность не может в той или иной степени влиять на цели предполагаемой ассоциации. Например, безусловно, возможно создание объединения, которое бы преследовало цели изменения действующего законодательства, но, естественно, только законными способами⁶⁷. Признание этого положения можно увидеть в деле *X v United Kingdom*⁶⁸, по которому было решено, что размах определенных преступлений, касающиеся гомосексуальных отношений, был не настолько велик, чтобы вводить запрет на пропаганду реформы в сфере уголовного права⁶⁹. С другой стороны, в деле *Lavisse v France* не было выдвинуто никаких возражений против отказа регистрировать ассоциацию, имеющую своей целью пропагандировать суррогатное материнство. Поддержка этой идеи могла быть расценена как подстрекательство к преступлению отказа от своих детей⁷⁰. Тем не менее, Европейская Комиссия посчитала важным, что этот отказ (который означал, что ассоциация не может быть зарегистрирована) все же не помешал организации бороться за изменение закона. Из решения видно, что отказ в регистрации ассоциации лишь на том основании, что она собиралась пропагандировать изменения законодательства, противоречит статье 11⁷¹. Аналогичные возражения могли возникнуть в отношении ассоциации, которая собиралась продвигать идею разрешения употребления марихуаны в Финляндии, где оно на тот момент было уголовно наказуемо. Во многих отношениях объединение могло рассматриваться как сговор о совершении преступления, что выходило за рамки борьбы за изменение законодательства⁷².

Защита права объединений бороться за изменение законодательства охватывает и право предлагать изменения существующей конституционной структуры государства. Так, в деле *The Socialist Party and Others v Turkey*⁷³ Европейский Суд не согласился с возражением турецкого правительства, что если воплотить в жизнь идею партии-заявителя о введении в Турции федеральной системы, в которой турки и курды имели бы

одинаковый статус, то это повлияет на существующие конституционные порядки и поэтому она недопустима. Мнение Суда о том, что такие цели нельзя считать неприемлемыми, вытекает из признания важности политического плюрализма, гарантируемого в Европейской Конвенции и в других международно-правовых документах. На этом основании Суд заключил, что хотя такая политическая программа и противоречит современным политическим принципам Турецкого государства, это не означает, что она противоречит принципам демократии. Ведь сущность демократии — позволить выдвижение и обсуждение политических программ, даже тех, которые подвергают сомнению существующую организацию государства, в случае, если эти программы не наносят вред самой демократии⁷⁴.

И, в общем, невозможно избавить существующий правопорядок от изменений, придав ему конституционный статус⁷⁵.

Демократические средства

В вышеупомянутом решении Европейского Суда по делу *Socialist Party and Others v Turkey*, очень важным является заключение Суда о том, что изменение правовой и конституционной основы государства не должно противоречить принципам демократии. Такое заключение вытекает из требования, что ограничение свободы ассоциации должно быть необходимо в демократическом обществе. Кроме того, в соответствии со статьей 17 Европейской конвенции по правам человека, ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее «что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, направленные на уничтожение любых прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции». Содержание права объединения вносить предложения по реформированию было раскрыто Европейским Судом в деле *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v Turkey*. Суд в своем решении отметил, что, во-первых, средства, с помощью которых добиваются изменений, должны быть законными и демократическими; во-вторых, предложенные изменения должны соответствовать фундаментальным демократическим принципам⁷⁶. Требование, чтобы используемые средства являлись законными, не снимает необходимости того, чтобы любые ограничения соответствовали международным стандартам по правам человека. Вполне возможна ситуация, когда средства, которые представлены как незаконные, на самом деле являются признанными составляющими прав и свобод, предусмотренных Европейской конвенцией⁷⁷. Более того, следует отметить особые мнения судей *Ress* и *Rozakis* по этому делу. Они считают, что Суду следовало обратить внимание на степень нарушения закона. Санкции в виде роспуска не могут применяться за небольшие нарушения, так как это не соответствует принципу соразмерности⁷⁸.

Следует рассмотреть второй аспект права добиваться изменений. Как отметил Европейский Суд в своем решении, политическая партия, чьи руководители прибегают для достижения своих целей к насилию и проводят политику, которая не соответствует принципам демократии и которая нацелена на разрушение демократии и попрание прав и свобод, признанных демократическим государством, не могут пользоваться механизмом защиты, предусмотренном Конвенцией⁷⁹.

Решение о том, что цели ассоциации являются недемократическими⁸⁰, насильственными⁸¹ и, таким образом, не могут быть приемлемыми, далеко не всегда очевидно. Правда, по более ранним делам сложилась практика, когда государство могло без особого обоснования запрещать структуры, пропагандировавшие фашистскую или коммунистическую идеологию, поскольку эти организации автоматически причислялись к выступавшим против конституционного строя и демократических ценностей⁸². Но теперь решения по таким делам следует анализировать с особой осторожностью, поскольку

недавние решения показали возможность слишком упрощенных заключений относительно якобы неправомерных целей ассоциации.

Так, в деле *Vogt v Germany*⁸³ Европейский Суд принял во внимание тот факт, что коммунистическая партия не была запрещена, после того как выяснилось, что учительница была уволена по причине принадлежности к данной партии и активного участия в ее деятельности, и решил, что увольнение не было необходимым в демократическом обществе. Суд признал, что оно мотивировалось законной целью — защитой конституционной демократии, однако подчеркнул, что при обосновании законности данного действия упор должен быть сделан на поведении индивида, а не на абстрактных целях. При оценке поведения заявительницы, было очевидно, что она не смешивала работу с политической деятельностью. Она не использовала школьный класс для продвижения партийных идей, но, более того, подтверждала свою веру в конституционный строй Германии. Более того, при отсутствии формального запрета партии, очень сложно сделать вывод о наличии угрозы конституционному строю Германии из-за того, что учитель состоял в ней. По данному делу Суд не исследовал вопрос о правомочности запрета на деятельность партии в Германии как такового⁸⁴. Для него было более важным, какие конкретно действия совершала партия (и ее члены), а не те цели, которые она ставила перед собой. Какие бы предположения не высказывались относительно программных целей партии, учитывая то, как она действовала в стране, сложно отнести ее к неконституционным⁸⁵.

В деле *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v Turkey*, было признано, что сохранение секуляризма является необходимым для защиты демократической системы Турции⁸⁶. Но лишь конкретные действия и заявления членов партии, добивавшихся таких изменений в законодательстве, которые бы ввели систему, основанную на религиозных нормах, были признаны нарушающими принцип секуляризма, и, соответственно, неприемлемыми⁸⁷.

Выводы по поводу целей объединения

Нельзя отрицать, что государственные власти слишком часто готовы предполагать самое худшее относительно целей ассоциации. В течение довольно короткого периода времени было значительное количество дел, по которым Европейский Суд признал, что власти были поспешны в своих выводах, что деятельность ассоциации представляет серьезную опасность для правопорядка либо является антиконституционной. Так, в деле *United Communist Party of Turkey and Others v Turkey*⁸⁸, Суд отклонил мнение, что выбор названия партии или наличие положений в программе относительно курдов представляет реальную угрозу турецкому обществу или государству, и тем самым делает цели партии неприемлемыми. Партия, включив в свое название слово «коммунистическая», нарушила существовавший на тот момент уголовно-правовой запрет осуществлять свою деятельность на основе тоталитарной коммунистической идеологии. Тем не менее обстоятельства, на которые ссылались государственные власти в обоснование своих требований, изменились, так как состав преступления был отменен. Кроме того, сам Конституционный Суд Турции признал, что выбор наименования не означает само по себе, что партия призывает к установлению диктатуры одного класса над другим. Наоборот, было очевидно, что данная партия соответствовала демократическим требованиям⁸⁹ и выбор наименования не мог являться основанием для роспуска партии.

Более того, Суд отклонил мнение, что упоминание курдского «народа» и «нации» в ее программе может восприниматься как неперемное намерение преследовать неконституционные сепаратистские цели. Турция считала, что установление различий между курдской и турецкой нациями послужит созданию меньшинств, представляющих угрозу территориальной целостности. Тем не менее, ничто в программе партии не давало основания предположить, что курды являются меньшинством или требуют специального

к ним отношения⁹⁰. Партия искала разрешение курдской проблемы, которое позволило бы курдскому и турецкому народам жить вместе в пределах Турецкой республики. По мнению Суда, деятельность партии была нацелена на ненасильственный политический диалог, как разрешить одну из проблем государства. Он подчеркнул в своем решении, что не может существовать оправдания для препятствования политической группе только потому, что она стремится обсуждать положение части населения государства и принимать участие в политической жизни нации, чтобы в соответствии с демократическими нормами найти решения, способные удовлетворить все заинтересованные стороны, какова и была реальная цель ТВКР⁹¹. Ошибка в подходе турецких властей состояла в упрощенном сосредоточении на вопросах формы, а не на рассмотрении реального содержания.

Такая же ошибка была ими допущена в деле *The Socialist Party and Others v Turkey*⁹². Как отметил Европейский Суд, возникал вопрос о праве «курдской нации» на самоопределение и ее праве на «отделение»; однако эти слова были вырваны из контекста. Они не поощряют отделение от Турции, а стремятся скорее подчеркнуть, что предложенная федеральная система не может возникнуть без свободно выраженного согласия курдов через референдум⁹³. Равным образом Европейский Суд в деле *Freedom and Democracy Party (FZDEP) v Turkey*⁹⁴ решил, что необоснованно сделан вывод о том, что цель партии, заключающаяся в справедливой и законной борьбе за свободу и независимость курдского народа, означала подстрекательство к насилию и нарушению демократических принципов. Термин «борьба», как известно, является широко используемым в политических лозунгах партий. Более того, как и в предыдущем деле, обращение к «самоопределению» «национальных и религиозных меньшинств» не должно изыматься из общего контекста. На самом деле не было намерения склонить граждан на отделение от Турции, а подчеркивалась необходимость согласия курдов на проведение политических реформ⁹⁵.

Таким образом, очевидно, что любая оценка целей, особенно, если это повлияет на правовой статус ассоциации, обязательно должна производиться на основании полной и достоверной информации. Более того, при такой оценке следует руководствоваться принципом политического плюрализма, лежащим в основе Конвенции и иных международно-правовых актов. В общем, свобода объединения будет лучше соблюдаться, если при наложении ограничений руководствоваться делами соответствующей организации, а не ее словами⁹⁶. Акцент должен быть сделан на регулировании деятельности ассоциации, а не на осуществлении контроля над ней в период образования⁹⁷.

Правосубъектность и другие права

Сущностью свободы ассоциаций является достижение общих целей группой юридических и (или) физических лиц. Эти цели могут быть достигнуты с помощью правосубъектности, которой обладают отдельные члены организации. Однако на практике они могут быть лучше достижимы, если организация имеет собственную правосубъектность, отличную от правосубъектности, которой наделены ее учредители и члены.

Правосубъектность

Несомненно, существуют определенные виды деятельности, которые необходимо осуществлять для функционирования ассоциации. Они включают в себя как заключение договоров, оплату услуг и товаров (например, заключение договоров аренды, заключение трудовых договоров со штатными работниками, приобретение продуктов питания, одежды и других товаров в целях распределения среди нуждающихся, покупка

транспортных средств), так и иные виды деятельности (например, организацию образовательных программ). Теоретически все эти виды деятельности могут выполняться членами организации в их личном качестве и с использованием их личных банковских счетов. Однако часто это не лучшее решение в силу ряда причин. Например, член организации, через которого действует организация, может столкнуться с налоговыми проблемами (в силу использования личного банковского счета). Существует также потенциальная угроза наступления гражданско-правовой ответственности из-за обстоятельств, которые член организации не вполне может контролировать. Более того, многие организации избегают иметь дело с работающими так ассоциациями в силу недостаточной «прозрачности» таких банковских операций, не говоря уже о возможных правовых ограничениях при работе через посредников.

Наконец, и это самое главное, подобная организация работы вероятно повлекла бы неоправданные задержки, неопределенность и — в конечном итоге — привела бы либо к значительным трудностям либо вообще к невозможности осуществления своих функций⁹⁸. Конечно, нет причин, по которым в некоторых случаях ассоциация не могла бы избрать подобный способ организации своей деятельности. Такое решение может быть оправданным в случае, если объединение отдает предпочтение менее формальной структуре и преследует конкретные и узкие цели. Однако в большинстве случаев это не самый удачный вариант. Неудивительно, поэтому, что Европейский Суд по правам человека признал в решении по делу *Sidiropoulos and Others v Greece*, что отказ в регистрации объединения, влекущий отказ в правосубъектности, явился посягательством на свободу объединений. По мнению Суда, «отказ лишил заявителей каких-либо возможностей совместно или самостоятельно преследовать цели, которые они установили в учредительных документах, и, соответственно, реализовать их права»⁹⁹.

Фундаментальная важность правосубъектности для ассоциаций была далее особо подчеркнута Судом: «Наиболее важным аспектом права на свободу объединений является то, что граждане должны иметь возможность создавать организации, обладающие правосубъектностью, для того, чтобы сообща действовать в сфере общих интересов. Без такой возможности это право не имело бы никакого значения»¹⁰⁰. Таким образом, необходимо, чтобы возможность получения прав юридического лица была доступна тем, кто желает учредить объединение¹⁰¹. Требование о том, чтобы в случае желания учредителей объединению был предоставлен статус юридического лица¹⁰² не означает обязанности государства предоставить ему любые полномочия, а также определяется целями объединения¹⁰³. Однако оно, как минимум, должно иметь право приобретать и осуществлять имущественные права, поскольку это является важной предпосылкой достижения целей объединения, а также быть истцом и ответчиком в суде¹⁰⁴.

Отказ в предоставлении такого права, или, скорее, лишение его, было признано нарушением права на собственность по делу *Holy Monasteries v Greece*¹⁰⁵. Хотя по указанному делу не возникли вопросы, связанные со статьей 11¹⁰⁶, подобное нарушение может помешать реализации целей того или иного объединения¹⁰⁷. Это дело служит еще одним напоминанием, что другие статьи Конвенции часто могут быть использованы, чтобы защитить право на объединение¹⁰⁸.

Из необходимости признания права ассоциаций на обладание некоторыми имущественными правами не следует, что они вправе приобретать их различными способами. Например, запрет на приобретение имущественных прав путем наследования не был признан нарушением в условиях, когда объединение пользовалось иными источниками дохода¹⁰⁹.

Не столь важно какую форму приобретет правоспособность объединения. Во многих странах существует особый статус общественных объединений, однако вполне возможно простое распространение на них статуса, предусмотренного для других юридических лиц, если это не создает трудностей для реализации целей объединения¹¹⁰. Возможен также вариант, требующий от объединения зарегистрироваться в соответствии

с особыми правилами (они часто установлены для религиозных объединений и профсоюзов). Однако такие правила, позволяющие предоставлять этим организациям особые льготы¹¹¹, не должны создавать никаких неоправданных препятствий в реализации целей объединения¹¹².

Другие права

Помимо вышеуказанных прав, вытекающих из наличия определенного правового статуса, объединению не принадлежат какие-то особые права для реализации своих целей.

Так, объединение не может рассчитывать, что оно сможет оспаривать правомерность каких-то действий в судах только потому, что вопрос подпадает под сферу его деятельности. Поэтому беспокойство экологической организации о том, что строительство некоего объекта противоречит законодательству страны, не является достаточным основанием для возбуждения ею иска в суде¹¹³. Такое было бы возможным лишь если бы ее собственные интересы были непосредственно затронуты таким строительством¹¹⁴, либо если в данном государстве принята весьма расширительная трактовка процессуальной правоспособности в публично-правовых спорах. Из дел, затрагивающих деятельность профсоюзов, рассмотренных в Страсбурге, явствует, что не следует как преувеличивать права объединений, так и не стоит забывать, что из статьи 11 Конвенции вытекают определенные позитивные обязательства государства по созданию благоприятной среды для деятельности НПО. Так, страсбургские органы сочли необоснованными требование профсоюзов о заключении коллективных договоров¹¹⁵, о необходимости для правительства проводить с ними консультации перед принятием законодательства¹¹⁶, о представительстве в национальном трудовом совете¹¹⁷. Более того, право на забастовку не было признано неотъемлемой частью свободы объединений¹¹⁸.

Однако при принятии указанных решений, всегда подчеркивалась способность профсоюзов к достижению своих целей при помощи иных средств¹¹⁹. Поэтому, когда по делу *Wilson and Others v United Kingdom*¹²⁰ было установлено, что у работодателей имелась законная возможность предотвращать или сводить на нет борьбу профсоюзов за интересы своих членов, Суд признал, что статья 11 Конвенции была нарушена. Эта ситуация возникла в связи с тем, что работодателям позволялось существенно увеличивать зарплату тем работникам, которые соглашались на отказ от участия в коллективных переговорах¹²¹. Такая практика была признана «явным ограничением права профсоюзов защитить интересы их членов»¹²².

Однако непохоже, что само по себе установление менее благоприятного режима для членов профсоюза по сравнению с другими работниками будет признано нарушением статьи 11, если оно не будет столь существенным, что членство в профсоюзе станет бессмысленным или весьма непривлекательным¹²³.

Несмотря на то, что в вышеуказанных делах речь шла о правах профсоюзов и их членов, тезис о том, что у организации должны иметься средства реализации ее уставных целей, несомненно, распространяется на любые ассоциации.

Если ограничения, наложенные на деятельность любого объединения, таковы, что оно не может реализовывать цели, ради которых создано, то, скорее всего, можно констатировать нарушение статьи 11¹²⁴. Конвенция не гарантирует, что цели объединения будут реализованы¹²⁵, однако сущность ассоциации состоит в осуществлении целей, а не в простом объединении людей, кто считает их важными.

Конечно, предоставление объединениям особых привилегий по сравнению с правовым статусом обычных субъектов хозяйствования, например, в сфере налогообложения не может считаться необходимым условием реализации целей объединения, и, поэтому, не является обязательным аспектом свободы ассоциаций¹²⁶. Тем не менее, всегда следует иметь в виду, что международные гарантии свободы

объединений налагают лишь минимальные обязательства. Поэтому подобная политика не только способствовала бы развитию гражданского общества, но и помогла бы решению многих социальных проблем, которые не всегда возможно решить через государственные структуры. Конечно может случиться и так, что льготы будут предоставляться лишь некоторым объединениям, и такой подход может быть оспорен как необоснованная дискриминация, используя статьи 11 и 14 Конвенции. С другой стороны никто не может запретить государству поддерживать те или иные виды объединений, пока такая дифференциация имеет рациональный и оправданный характер¹²⁷.

Наказания за членство

Не следует забывать, что свобода объединений налагает на государство позитивное обязательство: не допустить, чтобы членство в объединении влекло за собой наложение неправомерных санкций. Поэтому должны существовать средства правовой защиты любого лица, уволенного в связи с его профсоюзной деятельностью¹²⁸. Аналогичный принцип должен применяться ко всем, кто в силу деятельности или заявленных целей того или иного объединения¹²⁹ был уволен или подвергся иной санкции¹³⁰ (здесь не идет речь об отказе от объединения)¹³¹ только в силу членства в указанном объединении¹³².

Единственно возможным исключением из данного принципа может стать ситуация, когда членство в объединении явно несовместимо с выполнением обязанностей, возложенных на работника, либо с другими обязательствами¹³³. Примером такого несоответствия может послужить дело *Van der Heijden v The Netherlands*¹³⁴, по которому было признано законным расторжение контракта с региональным директором фонда, который был создан для поддержки иммигрантов. Он был уволен в связи с тем, что принадлежал к организации, выступавшей за политику репатриации иммигрантов. По мнению Европейской Комиссии, во-первых, наниматель вправе сам осуществлять подбор персонала, а, во-вторых, учитывая должность, которую занимало данное лицо, и его политические взгляды, следовало иметь в виду негативное мнение, которое могло бы сложиться у иммигрантов о фонде, призванном защищать их интересы¹³⁵. В данной ситуации конфликт интересов является явным. Исход дела мог бы быть иным, если бы работник не занимал руководящую должность (был бы, например, уборщиком) или по долгу службы не должен был бы общаться с посетителями фонда¹³⁶. Конечно же, применение санкций не будет оправданным, если в основу были положены не прямые доказательства конфликта интересов, а лишь догадки и предположения. Так, по делу *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani v Italy*¹³⁷ Европейский Суд усмотрел нарушение статьи 11, когда членам ложи масонов было отказано в праве занимать ряд должностей в публичном и частном секторе¹³⁸. Этот отказ был признан неадекватным ответом на беспокойство, вызванное влиянием масонов на принятие решений в публичной сфере, хотя в современных условиях в принадлежности к ложе нет ничего предосудительного¹³⁹.

Регулирование

Перед любым правительством неизбежно возникает вопрос о необходимости определенного регулирования любой деятельности, и в этом смысле деятельность объединений не является исключением. Более того, учитывая желательность предоставления льгот и преимуществ некоторым видам ассоциаций¹⁴⁰, трудно априори возражать против регулирования. Тем не менее, то обстоятельство, что Европейская конвенция по правам человека закрепляет свободу объединения, накладывает определенные пределы на его степень. Должна существовать презумпция против необходимости регулирования. Несмотря на то, что во второй части статьи 11 Конвенции признается наличие интересов, во имя которых можно ограничить эту свободу, бремя

доказывания необходимости ограничений лежит на тех, кто их вводит. Сущностью свободы объединений является способность членов организации решать как она должна функционировать. Это требует очень осторожного подхода к регулированию, с одной стороны и очень строгого рассмотрения попыток вмешательства в решения, принимаемые организацией — с другой.

Создание объединения

Во многих случаях первая проблема, с которой сталкивается объединение — это само его возникновение и степень контроля над этим процессом со стороны государственных органов. Хотя существует обязанность государства обеспечить возможность получения правоспособности организации¹⁴¹, оно не вправе навязывать ей такой статус. Если группа людей предпочитает иметь менее формальный статус, то трудно обосновать принуждение их к учреждению организации с более формальным статусом¹⁴². Не может вызывать возражения требование получить правоспособность, если это необходимо для проведения определенной деятельности (например, профсоюзной или религиозной) либо является условием получения определенных льгот (например, налоговых)¹⁴³. Однако даже в этих случаях необходимо обеспечить, чтобы степень регулирования не была чрезмерной.

Хотя обретение статуса юридического лица может быть автоматическим следствием создания ассоциации и, соответственно, не требовать никаких формальностей¹⁴⁴, в принципе допустимым является и такой вариант, когда для получения такого статуса необходимо пройти процедуру признания или регистрации¹⁴⁵. Эта процедура может включать оценку того, не противоречат ли Конституции и законодательству страны цели и предполагаемые виды деятельности организации. Если такое противоречие будет выявлено — учитывая весьма ограниченные возможности сделать это на стадии регистрации — то возможен отказ в регистрации. В то же время в некоторых странах наблюдается злоупотребление дискреционными полномочиями по вопросу признания или регистрации объединений, что является нарушением статьи 11 Конвенции. Чтобы минимизировать риск необоснованных отказов в регистрации и обеспечить возможность судебного контроля за решениями по данным делам, необходимо, чтобы в отказе была ссылка на то или иное положение части 2 статьи 11 Европейской конвенции, и он должен быть сформулирован с достаточной степенью определенности. Другими словами, слишком широко сформулированные критерии для принятия решения неприемлемы¹⁴⁶ и могут вести к незаконным отказам в признании либо регистрации.

Помимо случаев, когда цели либо виды деятельности объединения не соответствуют конституции или законам страны, существует немного оснований, которые бы оправдывали отказ в признании либо регистрации¹⁴⁷. В их перечень безусловно входит ситуация, когда наименование ассоциации совпадает с наименованием существующей организации либо очень похоже на него, что может привести к путанице¹⁴⁸, или иным способом способно ввести в заблуждение¹⁴⁹. Однако в любом случае процесс признания или регистрации не должен ограничивать возможность объединения утверждать свои внутренние правила, управлять собственными делами либо устанавливать связи с другими организациями, поскольку вышеперечисленные права являются существенными элементами свободы объединений. Любое ограничение данной свободы должно быть мотивировано ссылкой на один из критериев, перечисленных в части 2 статьи 11 Европейской конвенции, например, необходимость исключить неоправданную дискриминацию либо защитить законные интересы членов организации¹⁵⁰.

Однако, даже четко сформулированные критерии не могут быть абсолютной гарантией против необоснованных отказов в регистрации, нарушающих статью 11¹⁵¹.

Поэтому необходимо организовывать специальное обучение лиц, принимающих соответствующие решения¹⁵², а также обеспечить эффективный судебный контроль всех решений об отказе в признании либо в регистрации, которые должны быть мотивированы¹⁵³. Кроме того, учитывая важность таких решений для объединения и его членов, судебное рассмотрение подобных дел должно осуществляться быстро. Если эти условия не выполняются, то, вероятно, будет нарушена не только статья 11, но и во многих случаях также статьи 6 и 13, закрепляющие право на справедливое судебное разбирательство и на эффективное средство правовой защиты¹⁵⁴.

Также очень важно, чтобы процесс рассмотрения заявления о признании или регистрации (там, где он существует) проходил достаточно быстро, чтобы затягивание этого процесса не стало средством срыва осуществления целей объединения. Для оценки того, какой срок окажется разумным, можно провести сравнение с процессом регистрации предприятий, целью которых является извлечение прибыли. Они также имеют цели, которые подлежат проверке, и в большинстве стран этот процесс занимает дни, а не месяцы. Вряд ли более длительный срок нужен для признания или регистрации ассоциаций, и именно этим будет руководствоваться Европейский Суд при рассмотрении жалоб на необоснованные задержки в регистрации.

Защита прав членов

Существует законный интерес государства в регулировании статуса объединений с тем, чтобы защитить права других лиц либо самих членов объединения от злоупотреблений со стороны их руководства. Это может потребовать установления средств защиты, препятствующих исключению членов организации вопреки ею же установленным правилам, либо дискриминации членов или принятию необоснованных правил¹⁵⁵. В таких случаях должной защитой может стать право члена организации на обращение в суд; вряд ли есть нужда в том, чтобы от его имени таким правом пользовались государственные органы.

Так как свобода объединений это, главным образом, право индивида, входящего в организацию, должны существовать механизмы, препятствующие незаконному принуждению к вступлению в нее. Признание так называемой негативной свободы объединений (то есть права не состоять ни в какой организации) приводит к признанию недопустимости любых требований к индивиду отказаться от возражений по поводу членства под угрозой утраты работы либо средств к жизни¹⁵⁶.

Важно подчеркнуть, что этот тезис применим отнюдь не только к членству в профсоюзах. Поэтому Европейский Суд поддержал жалобу владельцев небольших участков земли, которых принуждали к вступлению в союз охотников и к тому, чтобы они позволили осуществлять охоту на их земле, несмотря на то, что они были противниками охоты¹⁵⁷. Не имеет значения, налагаются ли ограничения, связанные с членством в объединении, в силу требований закона или по иным причинам¹⁵⁸. Однако эти ограничения вызывают меньше возражений, если они не предполагают игнорирования глубоко обоснованных возражений против членства¹⁵⁹ либо связаны с законной деятельностью профсоюзов¹⁶⁰. Более того, наличие налоговых льгот или иных преимуществ для вступивших в ассоциацию само по себе не является чем-то недопустимым¹⁶¹.

До настоящего времени не высказывалось никаких возражений против обязательного вступления в профессиональные ассоциации¹⁶² (например, нотариальные палаты или союз адвокатов.— Примеч. пер.) Безусловно, личной свободе выбора объединения здесь в определенной степени противостоит публичный интерес в регулировании.

Для всех дел, связанных с обязательным членством в профессиональных ассоциациях, характерной явилась возможность для членов создавать свои собственные

организации в дополнение к той, в которую они должны были вступить¹⁶³. Другими словами, они сохранили способность высказывать собственное мнение. Принудительное членство в профессиональных ассоциациях¹⁶⁴, вероятно, было бы расценено по-иному, если бы они были единственным средством выражения мнений в данной сфере, а их структура была бы такова, что принужденные к вступлению члены не имели бы реальной возможности влиять на принятие решений.

Контроль за управлением объединением

Рассматривая проблемы регулирования деятельности объединений, необходимо остановиться на том, в каких целях может использовать государство ту или иную ассоциацию. Нет ничего удивительного в том, что зачастую цели, которые считаются государственными, осуществляются при помощи негосударственных организаций, как коммерческих, так и неприбыльных: путем заключения соглашений о совместной деятельности, подписания контрактов и т.п. Это не может вызывать возражений и, более того, способствует становлению и развитию гражданского общества. Часто неправительственные организации проводят более гибкую политику, более чутко реагируют на насущные проблемы и, благодаря тому, что ближе связаны с теми, кому требуется помощь, могут принимать более обоснованные решения. В то же время следует внимательно относиться ко всем попыткам государства «подмять» под себя объединения и превратить их в полностью подконтрольные организации. При таких обстоятельствах объединение утрачивает свободу управления собственными делами и, (если она этого не сделала добровольно), наступает нарушение статьи 11 Конвенции. Примером подобной ситуации может служить попытка использования ассоциации таксистов для управления услугами предоставляемыми такси в Исландии¹⁶⁵. Безусловно, необходимость управления такими услугами вызвана общественными потребностями и может потребовать обязательного членства в публично-правовой организации¹⁶⁶. Однако возложение подобных обязанностей на частную ассоциацию означало, что она утрачивает возможность управлять собственными делами, а эта возможность представляет один из основных элементов свободы объединений.

По этой причине будет очень трудно оправдать попытки (как на стадии регистрации, так и позднее) детального предписания как объединение должно организовывать свои дела, какую иметь структуру управления¹⁶⁷, и уж конечно не должно быть попыток повлиять на выбор лиц, его представляющих¹⁶⁸.

Более того, хотя объединение, работающее совместно с властями и пользующееся определенными льготами, должно быть подотчетно обществу, это отнюдь не значит, что власти могут решающим образом влиять на процесс принятия организацией решений по тому или иному вопросу. Скорее, речь может идти о предоставлении объединением необходимой информации. Скажем, вполне законным будет принятие решений на закрытом заседании организации, однако правомерным будет и требование о наличии протокола такого заседания. На государстве лежит обязанность обеспечить как свои интересы, так и права других лиц, поэтому будут оправданы требования о предоставлении финансовой отчетности и проведении независимого аудита. Законным будет также требование указать лиц, ответственных за принятие решений в объединении. Эта информация необходима, например, для предъявления исков к организации со стороны государства или третьих лиц. Однако это не может служить поводом для чрезмерного регулирования со стороны государства. Например, можно использовать информацию о руководстве организации, которая имеется в отделении банка, обслуживающего ее.

Если у государства имеется законный интерес знать имена руководителей объединения, то не существует явного обоснования для раскрытия имен всех членов организации. Каждый индивид имеет право на уважение частной жизни, предусмотренное статьей 8 Европейской конвенции по правам человека. Кроме того, разглашение такой

информации может повлиять на решение лица о членстве и, следовательно, явиться недопустимым ограничением свободы объединений¹⁶⁹.

Обеспечение законности в деятельности объединений

Безусловно, бывают случаи, когда деятельность объединения нарушает законодательство, и это может потребовать вмешательства со стороны государства. Однако оно должно исходить из того же предположения, которое применимо к отдельному индивиду: любое деяние законно, пока не представлены доказательства, свидетельствующие об обратном¹⁷⁰. Следовательно, не может существовать права обыскивать помещения, занимаемые объединением, и изымать документы и другие материалы без наличия серьезных оснований для принятия таких мер. Более того, санкционировать такие действия должен только судья, причем ордер на обыск должен содержать четкие формулировки относительно того, что подлежит обыску и в связи с чем он проводится. Недопустимо санкционировать повальные обыски в надежде найти что-то интересное. Судья должен быть готов отказать в санкции на обыск, если не предоставлено доказательств, обосновывающих его необходимость. Все эти требования давно устоялись в прецедентном праве по статье 8 Европейской конвенции по правам человека и применяются по отношению как к отдельным лицам, так и их объединениям¹⁷¹. Необходимо также отметить, что тайное наблюдение за деятельностью организации и ее членов с помощью технических средств, например, прослушивание, должно соответствовать требованиям статьи 8 Европейской конвенции по правам человека. В противном случае есть все основания для жалобы о несоблюдении указанных положений¹⁷².

Однако, если существуют серьезные основания для принятия мер против объединения, не соблюдающего порядок процедуры признания или регистрации либо из-за иного неправомерного поведения, государство может применить соответствующие полномочия. В таких случаях требуется взвешенный подход: технические ошибки не должны приводить к серьезным последствиям как для объединения, так и отдельных его членов. Прежде всего должна применяться такая мера воздействия как обязательные указания¹⁷³, и лишь если они не выполняются, речь может идти о более серьезных санкциях, включая уголовно-правовые¹⁷⁴. Конечно, должны быть обеспечены гарантии судебного надзора, причем важно, чтобы ему подлежали и меры административного характера. Предположение властей о том, что объединением были совершены неправомерные действия не означает, что они имели место в действительности. Предположение может основываться на неверном толковании законодательства, или на неправильном его понимании, либо на неполноте информации, которая к этому привела. В любом случае, организация обязательно должна иметь возможность обжаловать принятое государственными органами решение перед независимым судом, имеющим полную юрисдикцию по таким делам. Если этого нет, то налицо нарушение 6 и 13 статей Европейской конвенции по правам человека, гарантирующих справедливое судебное разбирательство споров о гражданских правах и право на эффективное средство правовой защиты¹⁷⁵. Более того, если организации предписывается воздержаться от каких-либо действий, то, как правило, такие предписания должны вступать в силу только после полного окончания разбирательства по делу. Иное возможно лишь в случае самых серьезных нарушений и важно, чтобы такие предписания также могли быть быстро обжалованы в судебном порядке. Без этих гарантий под предлогом «срочного» прекращения нарушений может быть прервана вполне правомерная деятельность организации.

Ликвидация объединений

В большинстве случаев надлежащим наказанием для объединения, которое нарушило требования закона, будет простое требование внести коррективы в свои действия, либо гражданско-правовые, административно-правовые и уголовно-правовые санкции к индивидам, непосредственно виновным в нарушениях, либо ко всей организации. Применение таких санкций должно соответствовать принципу соразмерности (пропорциональности), так как в противном случае оно сможет стать косвенным вмешательством в свободу объединений. Однако обстоятельства могут сложиться и таким образом, что действия ассоциации влекут за собой ее принудительную ликвидацию¹⁷⁶. Такие случаи очень редки и охватывают, например, деятельность, нарушающую Конституцию, отказ прекратить неправомерную деятельность после соответствующих предупреждений, либо настолько долгое отсутствие какой бы то ни было деятельности, что возникает необходимость вмешательства для обеспечения правильного расходования ее средств¹⁷⁷.

Необходимость наличия особо веских причин для принудительного роспуска организации неоднократно подчеркивалась Европейским Судом. Так, по делу Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции¹⁷⁸ (оно касалось ликвидации указанной партии Конституционным судом Турции после того как он констатировал несоответствие ее программы Конституции Турции) Европейский Суд отметил, что защита, предоставляемая статьей 11 Европейской конвенции по правам человека, не сводится только к процессу создания объединения, а распространяется на все время его существования. В решении подчеркивалось, что по делам, в которых принято решение о роспуске целой политической партии, а ее лидерам запрещено в будущем заниматься политической деятельностью, требуется особенно строгий контроль со стороны европейских органов¹⁷⁹. Эти же принципы распространяются и на все иные виды объединений: такая мера как ликвидация должна рассматриваться как исключительная; она должна быть соразмерной; основания для нее должны быть чрезвычайно весомые.

В вышеупомянутом деле особенно важным было то, что партия была распущена еще до того, как начала свою деятельность. Решение о ее роспуске было принято, основываясь исключительно на ее уставе и программе. Как посчитал Конституционный Суд Турции, партия, включив в свое название слово «коммунистическая», тем самым нарушила уголовно-правовой запрет осуществлять деятельность на основе тоталитарной коммунистической идеологии. Кроме того, партия выступала за сепаратизм и разделение турецкой нации (так как призывала признать существование курдов.— Примеч. ред.). По мнению Европейского Суда выбор политической партией того или иного названия в принципе не может оправдать такой суровой меры как роспуск, при условии отсутствия для этого иных достаточных оснований. Однако они-то как раз и отсутствовали. Формалистический подход КС Турции — который исходил из предположения, что выбор названия автоматически влечет за собой вступление в силу нормы УК Турции — был опровергнут двумя обстоятельствами. Во-первых, к моменту роспуска партии указанный состав преступления был отменен. Во-вторых, сам Конституционный Суд признал, что, несмотря на свое наименование, партия вовсе не призывала к установлению диктатуры одного класса над другими, а, напротив, ее программа отвечала демократическим требованиям, провозглашая принципы политического плюрализма, всеобщего избирательного права, участия в политической жизни¹⁸⁰. В этих условиях сам по себе выбор названия не мог свидетельствовать о том, что партия выступает за политику, представляющую реальную угрозу турецкому государству и обществу, и, следовательно, не мог служить основанием для роспуска¹⁸¹. Хотя второе основание, названное КС (незаконная цель), безусловно, может повлечь за собой такую суровую меру, как роспуск, необходимо доказать, что она действительно имеет место. Однако при анализе программы и устава партии нельзя сделать вывод, что в них имеются цели, которые были бы запрещены законом¹⁸². Европейский Суд признал допустимым утверждение КС Турции о

том, что программные документы партии не отражают, а лишь маскируют ее подлинные намерения. Однако такое мнение может быть проверено лишь путем их сравнения с реальной деятельностью партии, а этого сделать невозможно в силу того, что партия ликвидирована сразу после возникновения. Учитывая вышесказанное, эта мера была признана несоразмерной преследуемой законной цели — защите конституционного порядка — и нарушающей статью 11 Европейской конвенции по правам человека. Следует отметить, что роспуск организации на самой начальной стадии ее существования всегда очень тяжело обосновать¹⁸³.

Отсутствие каких-либо противоправных действий со стороны организации, подвергшейся роспуску, было важным обстоятельством по делу *Socialist Party and Others v Turkey*¹⁸⁴. Социалистической партии Турции удалось просуществовать некоторое время¹⁸⁵, однако она была ликвидирована решением Конституционного Суда в связи с публичными высказываниями руководителя партии. Как уже упоминалось¹⁸⁶, Европейский Суд не нашел ничего в этих высказываниях, что могло бы рассматриваться как призыв к насилию, восстанию либо другим формам отказа от демократических принципов. Напротив, в них звучало мнение о необходимости демократических перемен, пусть оно и было выражено в достаточно острой форме. Кроме того, нельзя вырывать отдельные фразы из контекста, в котором они употреблялись. Ссылки на принцип самоопределения следует понимать как потенциальную возможность учреждения федеральной системы в Турции, которая не может возникнуть без свободно выраженного согласия курдов¹⁸⁷. Таким образом, в упомянутых высказываниях не было ничего антидемократического. Поскольку отсутствовали конкретные действия, ставящие под сомнение искренность руководителя партии, она была фактически наказана за поведение, относящееся исключительно к осуществлению права на свободу выражения своего мнения. В результате, как отметил Европейский Суд, решение о роспуске Социалистической партии, хотя и преследовало законную цель защиты национальной безопасности, было несоразмерным преследуемой цели и, следовательно, не было необходимым в демократическом обществе¹⁸⁸.

Однако возможны ситуации, когда роспуск объединения может быть обоснованным, как это видно из решения по делу *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v Turkey*¹⁸⁹. По мнению Европейского Суда, заявления и выступления лидеров партии служат достаточным доказательством того, что цели, которые партия ставила перед собой, противоречат принципу секуляризма и носят антидемократический характер. Партия благоденствия выступала за многообразие правовых систем, установление дискриминации по признаку вероисповедания, применению шариата в отношении представителей мусульманской общины. Более того, члены партии не исключали применение силы при определенных обстоятельствах в отношении политических оппонентов. В этих условиях Суд признал право турецкого государства предотвращать проведение подобной политики, не согласующейся с положениями Европейской конвенции по правам человека, которая может привести к нарушению общественного согласия и причинить ущерб демократическому режиму¹⁹⁰.

Важно подчеркнуть, что опасность подобного развития событий была не иллюзорной. Партия благоденствия обладала реальными шансами реализации своих политических планов: она имела более одной трети депутатских мандатов в Великом национальном собрании — турецком парламенте; в истории Турции уже были примеры захвата политической власти религиозными фундаменталистами и установления политического режима сходного с тем, учреждения которого добивалась Партия Благоденствия. Таким образом, Суд пришел к выводу о том, что в данном случае статья 11 ЕКПЧ не была нарушена. Действия, предпринятые против партии, были признаны соразмерными еще и потому, что только пятеро лидеров партии утратили свои депутатские мандаты из-за ее роспуска¹⁹¹. Тем не менее, ликвидация организации

является действительно «высшей мерой наказания», и такое решение должно приниматься весьма осмотрительно и с учетом всех обстоятельств¹⁹².

Когда роспуск объединения представляется адекватной мерой, принципиально важным является обеспечение эффективного судебного контроля. Если это условие не соблюдается, то тем самым нарушается требование, закрепленное в статье 13 ЕКПЧ об эффективном средстве правовой защиты¹⁹³. Более того, лишь в самых исключительных случаях обращение в суд не должно приостанавливать все, что связано с процедурой ликвидации. Одним из факторов, влияющих на признание роспуска организации несоразмерным, как раз и признается немедленное вступление в силу решения о роспуске¹⁹⁴.

Во многих затронутых выше случаях одним из последствий ликвидации объединений была передача их имущества и иных активов государству. Это вполне допустимый подход, если речь идет об антиконституционной деятельности организации, однако эта мера может быть признана несоразмерной¹⁹⁵, например, когда организация ликвидируется в силу длительного отсутствия деятельности. В таком случае нет причины, по которой государство должно получить непредвиденные дивиденды. Уважение тех, кто пожертвовал свою собственность объединению, требует, чтобы она была передана другой организации со сходными целями¹⁹⁶. В противном случае, видимо, есть основание для признания нарушения прав, закрепленных в статье 1 Протокола 1 ЕКПЧ¹⁹⁷.

Государственные служащие

Следует отметить, что последнее предложение статьи 11 предусматривает возможность введения законных ограничений на осуществление свободы объединений лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства¹⁹⁸. Если достаточно ясно, кто относится к первым двум категориям¹⁹⁹, то ситуация с последней категорией сложнее в силу различного подхода государств к организации государственной службы. Тем не менее, Европейский Суд постановил, что данная категория должна трактоваться узко²⁰⁰, и вряд ли тот факт, что кто-то получает деньги за счет государственного бюджета или по формальным причинам относится к госслужащим будет признан решающим. Так, Суд оставил открытым вопрос, применима ли данная норма к учителям, несмотря на то, что по национальному законодательству некоторых стран, они имеют статус государственных служащих²⁰¹. По другим делам действие указанной статьи было распространено на некоторые категории работников только потому, что задачи учреждений, в которых они работали, были сходны с целями вооруженных сил и полиции²⁰². По делу *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani v Italy* Суд не распространил действие данной нормы на ряд служащих, назначенных региональными властями на должности в различные организации в силу того, что их связь с указанными властями была еще менее тесной, чем учителя с нанимателем по делу *Vogt*²⁰³. Поэтому возможно, что термин «административные органы государства» будет охватывать только должностных лиц высокого ранга с учетом уровня и природы их обязанностей²⁰⁴, хотя и это затрагивает достаточно широкий круг людей.

Введение ограничений на свободу объединений для тех, на кого распространяется последнее предложение статьи 11, предполагает соблюдение ряда условий. Ограничения должны быть прямо предусмотрены в законе²⁰⁵; всегда осуществляться для целей, перечисленных во второй части статьи 11 ЕКПЧ; отвечать принципу соразмерности, даже если они и более обширны, чем ограничения касающиеся других людей²⁰⁶. Так, по делу *Vogt v Germany* увольнение (в целях защиты конституционной демократии) учительницы немецкого и французского языков из-за ее членства и активного участия в деятельности Коммунистической партии было признано несоразмерной мерой. Во-первых, госпожа Фогт отстаивала свои взгляды в соответствии с положениями Основного Закона ФРГ, во-вторых, она никогда не пыталась идеологически воздействовать на своих учеников²⁰⁷. С

другой стороны, по делу *Ahmed and Others v United Kingdom* Европейский Суд согласился с ограничениями, установленными для сотрудников местных органов власти. Им было запрещено участвовать в организационной и административной деятельности политических партий, а также занимать в них любые должности, чтобы избежать нарушения сложившейся давней традиции политической нейтральности лиц, являющихся советниками тех, кто избран народом. Принимая такое решение, Суд учел, что имелось четкое указание на то, кто подпадает под ограничения²⁰⁸, указанные лица не утрачивали членство в политической партии и могли участвовать в некоторых формах ее деятельности.

По делу *Rekviényi v Hungary*²⁰⁹ Европейский Суд признал возможным полный запрет на членство в политических партиях и ряд других форм выражения политической активности для полицейских. По мнению Суда, указанный запрет может быть оправдан желанием, чтобы важная роль полиции в обществе не подвергалась сомнению из-за нарушения принципа политической нейтральности членов полиции. Суд учел, что в недавнем прошлом Венгрия была страной с тоталитарным политическим режимом, использовавшим политически ангажированную полицию в своих целях. Поэтому важно, чтобы общественное мнение воспринимало полицию не как оплот тоталитарного строя, а как стража демократических порядков²¹⁰.

Однако, как показало дело *Ahmed*, политическая нейтральность важна для всех демократических обществ. Поддержав наложенные на полицейских ограничения, Суд подчеркнул, что у них все же остался целый ряд возможностей для участия в деятельности партий, поэтому ограничения не нарушают как их право на свободу объединений, так и право на выражение собственного мнения²¹¹.

Международная и региональная защита права на объединение

В заключение следует отметить, что правом на подачу индивидуальных жалоб по Европейской конвенции по правам человека обладают как физические лица, так и неправительственные организации. Это означает, что такие объединения (а не только их члены), чьи права по статье 11 (либо иным статьям) ЕКПЧ были нарушены²¹², вправе обратиться в Европейский Суд по правам человека, если отсутствуют доступные эффективные средства правовой защиты в их стране. Не имеет значения то обстоятельство, что объединению было отказано в правосубъектности, либо оно было распущено, так как подобные вопросы как раз и могут быть обжалованы²¹³.

Таким образом, гарантии соблюдения стандартов свободы ассоциаций осуществляются не только на бумаге, но и на практике. Что же касается гарантий, установленных Международным пактом о гражданских и политических правах, то только физические лица могут подавать жалобы о нарушении их права на ассоциацию в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту²¹⁴. Тем не менее, эта возможность является еще одной международно-правовой гарантией соблюдения права на свободу объединений.

1 См. документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, п. 9.3. Схожие гарантии можно найти в статье 10 Африканской хартии прав человека и народов, а также в ст. 16 Американской конвенции по правам человека.

2 Ст. 2 Всеобщей декларации, ст. 2 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 14 Европейской конвенции и п. 5.9 документа Копенгагенского совещания. Последний запрещает дискриминацию «на любом основании» и детализирует более ранние положения СБСЕ, направленные против дискриминации, которые были приняты в Хельсинки в 1975 г. (Декларация о руководящих принципах отношений между государствами-участниками, принцип VII, п. 1) и в Вене в 1989 г. (Вопросы безопасности Европы, п. 13.7). Критериями дискриминации были выделены раса, пол, язык и религия. Отсутствие каких-либо специфических категорий дискриминации нашли отражение и на встрече СБСЕ в Париже в 1990 г. (Права человека, демократия и верховенство закона, п. 5) и в Стамбуле в 1999 г. (Декларация Саммита, п. 2). А в Будапеште в 1994 г. (Декларация Саммита, п. 7) только раса, цвет кожи, пол язык, религия, социальное происхождение и принадлежность к меньшинствам расценивались как недопустимые основания для дискриминации.

3 Ст. 5 (d) (ix).

4 Ст. 1–3.

5 Они не упоминаются ни в Африканской хартии по правам человека и народов, ни в Американской конвенции по правам человека.

6 См. далее дискуссию в разделе «Понятие объединения».

7 Также ст. 5 Пересмотренной Хартии, принятой в 1996 г. и ратифицированной 15 членами Совета Европы.

8 Конвенция МОТ № 87.

9 Мадрид, 1983 г. (Вопросы, касающиеся безопасности в Европе, § 17). См. также ст. 8 Дополнительного протокола к Американской конвенции по правам человека.

10 Конвенция о правах ребенка, ст. 15.

11 Конвенция о доступе к информации, общественному участию в принятии решений и о доступе к правосудию в целях защиты окружающей среды (Aarhus Конвенция), ст.ст. 1, 2 (4, 5) и 3.

12 Декларация ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 53/144, от 9 декабря 1998 г.), а также обязательства, принятые на встречах ОБСЕ: в Вене 1989 г. (вопросы, касающиеся безопасности в Европе, пп. 13.3, 13.6 и 21), в Копенгагене (пп.10,10.1–10.4, 11 и 11.2) и Будапеште (гл. VII, п. 18).

13 Основные принципы независимости судебных органов, Рекомендация Совета Европы R(94)12 «О независимости, эффективности и роли судей», а также Европейская хартия о статусе судей.

14 Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, ст.ст. 3, 7 и 8; Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (пп. 32.2, 32.6 и 33).

15 Конвенция о статусе беженцев, ст. 15.

16 Конвенция о статусе апатридов, ст. 13.

17 Европейская конвенция о признании правового статуса международных неправительственных организаций

18 Например, право на коллективные переговоры. Но разница между сферой гарантий в документах, касающихся гражданских и политических прав и документах, касающихся экономических, социальных и культурных прав, не так велика, как кажется на первый взгляд. См. раздел «Правоспособность и другие права» данной статьи.

19 Обязательства, вытекающие из конвенций МОТ и Европейской социальной хартии, рассмотрены в следующих изданиях: International Labour Standards, ILO, 4th ed., revised, 1998; D. J. Harris, J. Darcy. The European Social Charter. 2nd ed., 2001.

20 Вряд ли свобода объединения достигла статуса обычного права, но это не имеет значения для государств, которые обязаны уважать эту свободу в силу того, что подписали соответствующие договоры и соглашения.

21 Например, Конвенция о свободе ассоциаций и защите права на организацию, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Европейская конвенция, Европейская социальная хартия, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международный пакт о гражданских и политических правах.

22 Т.е. заключения Европейского суда по правам человека («Европейского суда»), а также решения и доклады Европейской комиссии по правам человека («Европейской комиссии»). В то же время в статье также анализируются некоторые дела, рассмотренные Комитетом ООН по правам человека.

23 Прецедентное право МОТ в области свободы объединений освещено в следующей публикации: *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO* (4th ed.), 1996.

24 Сюда включаются не только те акты, на которые ссылался автор, но и такие документы, как Основопологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе (см. приложение), а также Замечания общего порядка, принятые Комитетом ООН по правам человека.

25 Они гарантируются в ст.ст. 6, 8, 10 и 11 Европейской конвенции и ст. 1 Первого протокола к ЕКПЧ, а также, (за исключением гарантии права на собственность) в ст.ст. 14, 18, 19 и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах. Ограничение указанных свобод связанное с деятельностью объединения может быть также расценено как посягательство на свободу объединений. Однако зачастую конвенционные органы ограничиваются лишь рассмотрением вопроса о нарушении вышеуказанных свобод на том основании, что они представляют *lex specialis* (см., например, жалобу № 23413/94, *LCB v. United Kingdom*, 83 DR 31(1995) либо рассмотрение вопроса о нарушении свободы объединения признается нецелесообразным, если констатировано нарушение иных прав и свобод (см., например, дело *Sadak and Others v. Turkey* от 17 июля 2001 г.).

26 Любая классификация в национальном праве должна рассматриваться как имеющая лишь относительную ценность и является не более, чем начальной точкой отсчета. См. дело *Chassagnou and Others v France* от 29 апреля 1999, para 100.

27 Например, в законодательстве, регулирующем свободу объединений, необязательно должен содержаться термин «объединение» он может быть заменен, например, словом «ассоциация». Хотя термины «объединение» и «неправительственная организация» часто используют как синонимы, последний охватывает также организации, не имеющие членства (например, фонды) и поэтому, может показаться, не имеется необходимых предпосылок для применения к ним гарантий свободы объединения. Тем не менее, такие организации играют большую роль в достижении и поддержании демократии, и, поэтому, вмешательство в их деятельность, может нарушить множество прав человека (свободу собраний, свободу выражения мнений, право на справедливый суд, право на собственность, свободу вероисповедания).

28 См. жалобу № 8317/78, *McFeeley v United Kingdom*, 20DR 44(1980), в которой жалоба заявителей на то, что из-за режима охраны, под которым они находились, они не могли общаться с другими заключенными, была отклонена по *ratione materiae* Европейской конвенции. Институциональный фактор явно просматривается в позиции Европейской комиссии, в соответствии с которой концепция свободы объединения «касалась права на формирование или присоединение к какой-нибудь группе (организации), преследующей определенные цели» (с. 98). В жалобе № 7729/76, *Agee v United Kingdom*, 7DR 164 (1976) Комиссия предварительно оставила открытым вопрос о том, защищает ли ст. 11 контакт со служащими иностранной разведки. Но, даже не принимая во внимание то, что такие действия могут быть ограничены в целях

поддержания национальной безопасности, длительная практика встреч с кем-либо никак не относится к свободе объединений. См. жалобу № 33489/96, *Anderson v United Kingdom*, 91 DR 79 (1997). По ней было решено, что не затрагивает ст. 11 выдворение заявителей из торгового центра за их недозволительное поведение, т. к. не было найдено доказательств того, что они являлись любого рода организованным собранием или объединением.

29 См. дело *Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v Bulgaria* от 2 октября 2001 г., которое касалось практики систематического запрещения мирных собраний, организуемых заявителями, на основании того, что ранее их организация была признана неконституционной и заявителям было отказано в регистрации их объединения. Но нарушение ст. 11 связано не столько с препятствованием общим действиям организаторов, сколько с препятствованием конкретному действию.

30 В деле *McFeeley* (см. выше ссылку 28, с. 98) Европейская комиссия определила свободу объединения как «связанную с правом формировать организацию или входить в состав группы, преследующей определенные цели». См. также жалобы № 11567/85 и № 11568/85, *Le Cour Grandmaison и Fritz v France*, 52DR 150 (1987), в которых отсутствие какой бы то ни было институциональной структуры означало, что подготовка и распространение листовок само по себе не являлось проявлением деятельности профсоюза, защищаемой в соответствии с ст. 11.

31 Эта свобода, однако, не исключает возможности того, что некоторые институциональные формы могут потребоваться, если организация пользуется определенными преимуществами. См. далее «Правосубъектность и другие права».

32 Например, дело *Sanea Catholic Church v Greece* от 16 декабря 1997 г., в котором отказ церкви-заявителю в правосубъектности был расценен как неоправданное ограничение ее права на доступ к суду (в соответствии со ст. 6). Европейский Суд не занимался вопросом, отразилось ли как-нибудь это ограничение на праве на свободу религии, но, без сомнения, в определенных обстоятельствах отказ от предоставления церкви правосубъектности мог неблагоприятно повлиять на оба этих права (см. *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v Moldova* от 13 декабря 2001 г., в котором отказ от признания правосубъектности был признан неоправданным) и на свободу объединений. Что касается последнего, см. раздел «Правосубъектность и другие права» данной статьи.

33 См. далее главу «Цели».

34 Как бы то ни было, если этому не препятствует закон, то объединение может использовать правовую форму корпорации для своей институционализации.

35 О важности этой возможности для объединений, см. раздел «Правосубъектность и другие права» настоящей статьи.

36 См., например, дела *Agrotexim and Others v Greece* от 24 октября 1995 г. и *Lithgow and Others v United Kingdom* от 8 июля 1986 г., которые касались защиты интересов акционеров, пострадавших от действий, направленных против компаний, в которые они вкладывали деньги.

37 30 января 1998 г.

38 Там же, п. 24. Это мнение было еще раз подтверждено в следующих делах: *The Social Party and Others v Turkey* от 25 мая 1998 г., *Sidiropoulos and Others v Greece* от 10 июля 1998 г., *Freedom and Democracy Party (Цздеп) v Turkey*, от 8 декабря 1999 г. и *Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples' Labour Party (HEP) v Turkey* от 9 апреля 2002 г. Об этом также упоминалось Европейской Комиссией по жалобе № 6094/73, *X v Sweden*, 9 DR 5 (1977): «Свобода объединения – общая возможность для всех граждан объединяться для достижения различных целей без препятствий со стороны государства» (с. 7).

39 Это, однако, не исключает определенной специфики законодательства, регулирующего различные типы объединений, см. далее раздел «Правосубъектность и другие права».

40 См., напр., дело *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v Belgium* от 23 июня 1981 г. (которое касалось обязанности принадлежать к организации, которая должна была вести официальный список практикующих врачей) и *OVR v Russia* – решение о приемлемости от 3 апреля 2001 г. (дело касалось требования принадлежать к региональной нотариальной конторе под угрозой потери права практиковать как частный нотариус). Таков же был подход Европейской Комиссии по жалобам № 13750/88 *A and Others v Spain*, 66 DR 188 (1990), № 8734/79 *Barthold v Federal Republic of Germany*, 26 DR 145 (1981 г.), № 14331/88 и 14332/88 *Revert and Legallais v France*, 62 DR 309 (1989 г.), связанным с организациями, которые были созданы в соответствии с законодательством для регулирования деятельности юристов, ветеринаров, архитекторов. С такой же позиции было рассмотрена жалоба № 14596/89 *Weiss v Austria*, 71 DR 158 (1991).

41 См. дело *Karakurt v Austria*, решение о приемлемости, от 14 сентября 1999 г., которое касалось невозможности для заявителя быть избранным в совет, основанный в соответствии с трудовым законодательством из-за его гражданства.

42 29 апреля 1999 г., п. 101.

43 Там же. По делу *Sigurdur A Sigurjynsson v Iceland*, от 30 июня 1993 г., присуждение в общественных интересах регулирующих функций ассоциации водителям-таксистам было признано неприемлемым из-за того, что ассоциация была рассмотрена как подпадающая под сферу действия общественного закона, а не ст. 11. По мнению суда, серьезнейшими аргументами в решении о том, что эта ассоциация по большому счету была связана в основном с частным правом, являлось следующее: она имела полную свободу в достижении своих целей и в производстве работы, ее целью было удовлетворение интересов, входящих в нее людей, устройство их дел, установление им зарплат и их представление перед государственной властью. Решение по поводу того, была ли эта ассоциация торговым союзом, не было вынесено.

44 Не имело значения то, что с точки зрения французского законодательства было неясно, является ли данное сообщество негосударственным, публичным, квази-публичным или смешанным, так как задачей Суда было определить, подпадает ли оно под действие ст. 11 Конвенции.

Бывает и так, что принудительные объединения не подпадают под сферу действия ст. 11, как это оказалось в жалобе № 6094/73 *Association X v Sweden*, 9 DR 5 (1977). По ней обязательное членство в студенческом союзе не было признано нарушением, так как университет выполнял публичные функции и статья 11 в данной ситуации не применима. По мнению Европейской комиссии по правам человека, студенческий союз непохож на профессиональную организацию, поддерживающую этику и дисциплину в профессиональном плане или защищающую интересы своих членов в каких-либо внешних спорах. Комиссия также не узрела в студенческом союзе черты профсоюза, раз он не защищал студенческие интересы «в конфликтной ситуации с работодателем». По мнению Комиссии, студенческий союз фактически являлся «формальной попыткой вовлечь студентов в управление университетской жизнью. Он основан демократическим способом, и студенты имеют право возражать против постановлений, которые союз принимает».

45 См. дело *Ezelin v France* от 26 апреля 1991 г., в котором было принято решение о том, что дисциплинарное наказание адвоката за участие в демонстрации, в ходе которой был нанесен урон общественным зданиям и допускались оскорбления представителей судебной власти, явилось нарушением ст. 10 Конвенции, так как заявитель лично не совершал никаких правомерных действий.

46 Европейский суд в деле *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v Belgium* от 23 июня 1981 г. постановил, что если бы врачи-практиканты не имели возможности формировать и входить в ассоциации, которые бы представляли их профессиональные интересы, кроме тех, в которые их заставляли вступать для регистрации их профессиональной деятельности, это бы являлось нарушением ст. 11. Это являлось

важным обстоятельством и по другим делам, касавшихся профессиональных объединений.

47 Иначе дело обстояло с жалобой № 13570/88 A and Others v Spain, 66 DR 188 (1990), в ходе рассмотрения которой было установлено, что объединение молодых адвокатов было составной частью руководящих органов адвокатской ассоциации в одной из провинций Испании.

48 Проблема ограничения свободы объединения для юридических лиц еще не рассматривалась Европейским судом, но уже было вынесено решение, что корпоративные организации обладают правом на свободу выражения мнений. См., например, дело Sunday Times v United Kingdom от 26 апреля 1979 г. Но несмотря на схожую позицию, закрепленную в Международном пакте о гражданских и политических правах, лишь физические лица могут подавать жалобы на возможные нарушения этого права на основании Первого дополнительного протокола к Пакту. См. ссылку 214.

49 Свобода ассоциации закреплена ст. 15 Конвенции: это право, присущее и детям, но допускается введение некоторых ограничений на том же основании, что и в Европейской конвенции.

50 Ограничения деятельности психически больных и недееспособных, могли бы быть введены на том же основании, однако всегда следует учитывать принцип соразмерности ограничений конкретному состоянию того или иного лица.

51 См. дело Piermont v France от 27 апреля 1995 г., в котором ст.16 не была признана оправдывающей ограничение свободы выражения мнений лица, обладавшего гражданством страны Европейского союза, который был членом Европейского парламента. Вряд ли такой же подход был бы приемлемым в ситуации, когда и государство, вводящее ограничения, и государство, затронутое этими ограничениями, являются членами Совета Европы.

52 Что касается беженцев и лиц без гражданства, то свобода объединения указанных лиц закреплена (несколько уже, чем в ЕКПЧ) в Конвенции о статусе апатридов (ст. 13) и в Конвенции о статусе беженцев (ст. 15). Согласно указанным нормам, «в отношении ассоциаций неполитического характера и не преследующих цели извлечения прибыли», равно как и в отношении профсоюзов, Договаривающиеся государства должны предоставлять апатридам и беженцам «наиболее благоприятное положение, соответствующее положению граждан иностранного государства при тех же обстоятельствах».

53 См. далее главу «Регулирование. Защита прав членов».

54 В жалобе № 10550/83 Cheall v United Kingdom, 42 DR 178 (1985) Европейская комиссия постановила, что «объединения должны сами решать, в соответствии со своими правилами, вопросы приема в члены и вопросы их исключения» (с. 186), однако государству должна быть отведена роль контроля за соблюдением этих правил. Было рассмотрено дело Rutkowski v Poland о праве членства (решение о приемлемости от 16 апреля 2002 г.), которое касалось отказа просителю присоединиться к местному отделению Польского охотничьего объединения: в объединении было уже слишком много членов, проситель проживал в не имеющей отношения к объединению местности и тон его прошения не понравился руководству. Дело не успели рассмотреть по существу, т. к. проситель в скором времени стал членом этой организации, и, даже учитывая то, что его жалобы подпадали под сферу действия ст. 11, проситель (по внутригосударственному праву) уже не мог считаться жертвой, так как все-таки получил право практиковаться в охоте.

55 См. дело Jersild v Denmark от 23 сентября 1994 г., в котором суд постановил, что обязательство государства по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации о запрещении распространения расистских идей может быть принято во внимание при оценке правоверности ограничения свободы выражения мнений.

56 См. дело Golder v United Kingdom от 21 февраля 1975 г.

57 Сравни: поддержанный Европейской Комиссией по жалобе № 6573/74 X v Netherlands, 1 DR 87 (1974), постоянный запрет на участие в политической жизни (включая и право голосовать) для тех людей, которые были осуждены за «негражданское» поведение во время II Мировой войны.

58 Запрет для учредителей и руководителей трех политических партий занимать посты во всех иных политических организациях был важным обстоятельством при принятии решения по делам United Communist Party of Turkey v Turkey от 30 января 1998 г., Socialist Party and Others v Turkey от 25 мая 1998 г. и Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples' Labour Party (HEP) v Turkey от 9 апреля 2002 г. Было признано, что ликвидация указанных партий явилась несоразмерной и, соответственно, была нарушена ст. 11. В то же время по делу Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v Turkey от 13 июля 2001 г. (Палата) и 13 февраля 2003 г. (Большая палата) было принято решение о правомерности роспуска партии. В данном деле аналогичный запрет был распространен на 5 лидеров партии, но не затронул 152 членов партии. Не касаясь незаконной деятельности чисто политического характера, наиболее вероятным основанием для ограничений в сфере членства будут финансовые правонарушения, совершенные тем или иным лидером. В подобных случаях возможен запрет на занятие должностей в объединении, которые связаны с управлением финансами, но не более того.

59 См. дело Curgus v Turkey от 10 мая 2001 г., в котором было установлено, что не было никаких попыток помешать турецким киприотам, проживающим в северной части Кипра, организовать объединение с греческими киприотами, проживающими в его южной части.

60 Ограничения могут охватывать не только уставные документы объединения, но и программные заявления. Хотя действия отдельных членов (как руководителей так и рядовых членов) не должны автоматически рассматриваться как имеющие обязывающую силу для всего объединения, неприятие дисциплинарных мер к тем из них, кто явно действует не в ладах с целями объединения, может указывать на поддержку таких целей. По делу Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v Turkey от 31 июля 2001 г. и 13 февраля 2003 г., было признано, что принятие подобных мер к некоторым членам партии носило не добровольный характер, а было вызвано желанием избежать роспуска (п. 78 и 115). Как неоднократно указывал Европейский Суд, объединение может иметь, наряду с провозглашенными, цели и намерения, которые оно скрывает, но их наличие следует доказать, и анализ деятельности и заявлений объединения могут помочь в этом.

61 Ст. 16 Американской конвенции о правах человека – единственная норма, в которой перечислены возможные цели объединений – идеологические, религиозные, политические, экономические, профессиональные, социальные, культурные, спортивные – однако, несмотря на свою широту, этот перечень фактически является открытым из-за добавления слов «или иного характера».

62 Безусловно, Европейский Суд внес главный вклад в рассмотрение данной проблемы.

63 Вместе с решениями бывшей Европейской Комиссии по правам человека.

64 Как отметил Европейский Суд «уже тот факт, что их деятельность является частью коллективной реализации свободы объединений, дает право политическим партиям пользоваться защитой ст. 10 и 11 Конвенции» (Дело United Communist Party of Turkey and Others v Turkey от 30 января 1998 г., п. 43).

65 См., например, жалобу № 23892/94 ACREP v Portugal, 83 DR 57 (1995 г.), в которой ассоциация, претендующая на реализацию полномочий, которые обычно относятся к компетенции государственных органов, намеревалась осуществлять свою деятельность по отмененной (монархической) конституции. Европейская Комиссия признала, что цели организации не соответствуют основам португальского законодательства.

66 Так, по делу *Sidiropoulos and Others v Greece* от 10 июля 1998 г., греческое правительство не сумело убедить Европейский Суд в том, что сохранение культурных традиций страны, исторических и культурных символов является одним из оснований для ограничения свободы объединений, предусмотренных ст. 11 (2) ЕКПЧ. Соответственно, такое ограничение не может быть оправданным. Однако он согласился с тем, что ограничения по данному делу могут быть расценены как призванные защитить национальную безопасность и предотвратить беспорядок, так как некоторые действия заявителей были направлены на подрыв территориальной целостности Греции (пп. 37–39).

67 Однако (см. далее) необходимо, чтобы ограничения целей соответствовали иным правам и свободам, гарантируемым ЕКПЧ.

68 Жалоба № 7525/76, 11 DR 117 (1978).

69 Европейская Комиссия подчеркнула, что представленный ей материал не подтвердил утверждения о том, что простое существование «определенной ситуации» в группах, клубах или обществах гомосексуалистов может быть незаконным» (там же, с. 131) и этим продемонстрировала, насколько мала возможность ограничения целей объединений с помощью уголовно-правовых норм. Тот факт, что определенное поведение может иногда считаться преступлением не означает, что не могут существовать определенные группы людей все же осуществляющих такую деятельность, если их целью не является ее пропаганда.

70 Жалоба № 14223/88, 70 DR 218 (1991).

71 Данное постановление, однако, является примером ситуации, когда государству, выступающему ответчиком, были предоставлена слишком большая свобода усмотрения по определению законности целей ассоциации. Более поздние решения Европейского Суда, которые будут рассмотрены далее, делают упор на то, что только действительно веские причины могут оправдать введение ограничений свободы ассоциации.

72 Жалоба № 26712/95, *Larmela v Finland*, 89 DR 64 (1997). Как бы там ни было, основной проблемой было то, что марихуана, употребление которой пропагандировала ассоциация, вредит здоровью людей. Поэтому в данном деле речь идет скорее о неприемлемости цели.

73 25 мая 1998 г.

74 Там же, п. 47. Это решение укрепило позицию Суда по делу *United Communist Party of Turkey and Others v Turkey* от 30 января 1998 г., где Суд отказался признать правомерным роспуск политической партии только на том основании, что программные документы партии ставили под сомнение существующую организацию государства. Суд не признал санкции, предпринятые против партии, необходимыми в демократическом обществе и соразмерными преследуемой цели. Аналогичную позицию Суд занял по делам *Freedom and Democracy Party (CZDEP) v Turkey* от 8 декабря 1999 г., *Yazar, Karatas, Aksoy and the People's Labour Party (HEP) v Turkey* от 9 апреля 2002 г. и *Selim Sadak and Others v Turkey* от 11 июня 2002 г.

75 Констатировав нарушение ст. 11 по делу *Sidiropoulos and Others v Greece* от 10 июля 1998 г., Суд указал, что отказ в регистрации объединения был основан на подозрении, что заявители поставят под угрозу территориальную целостность Греции. Однако вряд ли сама по себе цель организации – изменения границ – может считаться предосудительной. Это вопрос, по которому государства часто ведут переговоры друг с другом. Поэтому главным здесь становится то, каким образом организация пытается достичь своей цели.

76 13 февраля 2003 г., п. 98, повторяет формулировку решения Палаты от 31 июля 2001 г. п. 47.

77 Таким образом, запрет на осуществление изменений посредством проведения митингов и демонстраций (при отсутствии риска публичных беспорядков) не будет соответствовать положениям Европейской конвенции по правам человека. Следует также

иметь в виду, что риск возникновения беспорядков не может сам по себе быть привести к запрету на высказывание спорных суждений, поскольку существует позитивная обязанность со стороны государства не допустить срыва массовых мероприятий из-за противодействия со стороны их оппонентов. См. дело Plattform 'Artze für das Leben' v Austria от 21 июня 1988 г. См. также замечание Суда по делу Sidiropoulos v Greece от 10 июля 1998 г.: «даже предполагая, что учредители объединения, как по данному делу, защищают права меньшинства, следует учитывать, что Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (раздел 4), от 29 июня 1990 г. и Парижская хартия для новой Европы от 21 ноября 1990 г. – которые подписала Греция – позволяют им создавать ассоциации в целях защиты их культурного и духовного наследия» (п. 44).

78 См. далее главу «Регулирование».

79 Там же.

80 Включая такие цели, которые посягают на права и свободы, гарантируемые международно-правовыми актами. Сюда также можно включить цели, направленные против принципа плюрализма. В частности, модель общества, которая предусматривает во всех правовых отношениях различие между людьми, основанное на их религиозной принадлежности,.. признание прав и свобод человека не в его личном качестве, а как представителя определенного вероисповедания... не может быть признана совместимой с Конвенцией... Во-первых, при такой модели государство лишается роли гаранта прав и свобод личности и беспристрастного организатора обеспечения реализации различных убеждений и религий в демократическом обществе, так как необходимо будет соблюдать не нормы, установленные государством при осуществлении его полномочий, а правила, установленные соответствующей религией... Во-вторых, такая система несомненно будет нарушать принцип недискриминации при осуществлении свобод в публичной сфере, который является одним из основных принципов демократии. Различие в обращении во всех сферах публичного и частного права в зависимости от религиозных убеждений лица не может быть оправдано в соответствии с ЕКПЧ, и, в частности, со ст. 14, запрещающей дискриминацию. Оно не может способствовать поддержанию справедливого баланса между интересами определенных религиозных групп, желающих жить, подчиняясь собственным правилам, и интересами общества в целом, которое должно быть основано на мире и терпимости между различными религиями и убеждениями". (Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v Turkey от 31 июля 2001 г., п. 70, включенный в п. 119 решения Большой Палаты от 13 февраля 2003 г. ...Шариат явно отличается от ценностей, защищаемых Конвенцией, особенно в области уголовного права и процесса, статуса женщин и способов и пределов вторжения в сферы публичной и частной жизни в соответствии с религиозными заповедями. (Там же, п. 72). Более того, «плюрализм и толерантность являются неотъемлемыми признаками демократического общества», а демократия «означает не просто преобладание мнения большинства». Необходим баланс, обеспечивающий справедливое отношение и учет мнения меньшинства». Gorzelik and Others v Poland, 20 декабря 2001 г., п. 57.

81 Так, лидеры Партии благоденствия не смогли рассеять сомнений... по поводу заявлений о возможности обращаться к насильственным методам захвата и удержания власти. Там же, п. 74. Данное положение было подтверждено Большой Палатой в решении от 13 февраля 2003 г., п. 131.

82 См. жалобу № 250/57, дело German Communist Party, 1 Yb 222 (по которой не было возражений по поводу роспуска партии) и жалобу № 6741/74, X v Italy, 5 DR 83 (1976), (которая касалась возбуждения уголовного преследования по факту основания политической организации, доктрина и символы которой были позаимствованы у фашистской партии. Жалоба была отклонена как явно необоснованная). Правомерность запрета объединений с аналогичными целями затрагивалась по делам Glasenapp v Federal Republic of Germany, 28 августа 1986 г. и Kosiek v Federal Republic of Germany, 28 августа

1986 г., в которых государственные служащие принадлежали соответственно к коммунистической и фашистской организациям. См. также жалобы №№ 8348/78 и 8406/78 *Glimmerveen and Hagenbeek v The Netherlands*, 18 DR 187 (1979), № 12194, *Köhnen v Germany*, 56 DR 205 (1998), № 12774/87, *B H, M W, H P and G K v Austria*, 62 DR 216 (1989) и № 25096/94, *Remer v Germany*, 82 DR 117 (1995), по которым ограничение распространения идей национал-социализма было признано соответствующим статье 10 Конвенции. В дополнение см. дело № 117/1981, *M A v Italy*, решение о приемлемости, 10 апреля 1984 г., в котором Комитет по правам человека ООН постановил, что реорганизация распущенной фашистской партии является действием, не подпадающим под защиту Международного пакта о гражданских и политических правах.

83 26 сентября 1995 г.

84 Следует учитывать разницу в обстоятельствах по данному делу и делах, упомянутых в ссылке 82.

85 См. также жалобы на нарушение статьи 11 Конвенции, выразившееся в привлечении к уголовной ответственности за принадлежность в Турецкой Коммунистической партии. №№ 16311/90, 16312/90 и 16313/90, *Hazar, Hazar and Acik v Turkey*, 72 DR 200 (1991) и 73 DR 111 (1992). По жалобам было достигнуто дружественное урегулирование. В решении Европейской Комиссии отмечалось, что преступление, в совершении которого обвинялись заявители, было исключено из УК.

86 Тем не менее следует отметить, что решение Палаты (не Большой Палаты) Европейского Суда подчеркнуло, что нет единства по поводу содержания, интерпретации и применения принципа секуляризма; 31 июля 2001 г., п. 65.

87 13 февраля 2003 г., п. 73.

88 30 января 1998 г.

89 Европейский Суд проводит отличие в этом отношении между партией-заявителем и Германской коммунистической партией, запрет которой был признан правомерным. См. сноску 82.

90 Является довольно спорным, будет ли подобное требование в любом случае допустимым основанием для возражения против целей партии, поскольку борьба за права меньшинств нашла отражение в различных международных и региональных документах по правам человека, включая ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах.

91 30 января 1998, п. 57.

92 25 мая 1998 г.

93 Роспуск партии в данном деле не был основан на ее программе, но на выступлениях председателя.

94 8 декабря 1999 г.

95 См. также дела *Yazar, Karatas, Aksoy and the People's Labour Party (HEP) v Turkey*, 9 апреля 2002 г. и *Selim Sadak and Others v Turkey*, 11 июня 2002 г., *Sidiropoulos and Others v Greece*, 10 июля 1998 г., п. 45, *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v Moldova*, 13 декабря 2001 г., п. 125.

96 Этот же тезис применим и к руководству партий.

97 См. гл. «Регулирование».

98 Подобные соображения привели акционеров коммерческих предприятий к осознанию необходимости создания юридических лиц, «отделенных» от их учредителей.

99 10 июля 1998, п. 31.

100 Там же, п. 31. Эта точка зрения была подтверждена Судом по делу *Gorzelik and Others v Poland* (20 октября 2001 г., п. 55) и непохоже, что она будет пересмотрена, в связи с передачей дела на рассмотрение Большой Палаты 18.07.2002 г. Правовая позиция Суда о важности правоспособности, обозначенная в делах *Gorzelik* и *Sidiropoulos*, привела Суд в деле *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v Moldova*, 13 декабря 2001 г., к мнению о том, что отказ признать церковь стал ограничением свободы религии: «Не будучи

признанной, церковь не может функционировать. В частности, священнослужители не могут проводить религиозные службы; члены церкви не могут встречаться для проведения совместных богослужений; не обладающая статусом юридического лица, церковь не уполномочена осуществлять правовые меры для защиты своего имущества» (п. 105). Однако принимая во внимание статью 11 при констатации нарушения статьи 9 Конвенции, Суд посчитал, что не следует отдельно рассматривать отказ в признании как нарушение свободы объединений. Данный вопрос был ранее оставлен открытым Европейской Комиссией по правам человека (жалоба № 14223/88, *Lavisse v France*, 70 DR 218 (1991), жалоба № 23892/94, *A C R E P v Portugal*, 83 DR 57 (1995), жалоба № 26712/95, *Larmela v Finland*, 89 DR 64 (1997), жалоба № 18874/91, *X v Switzerland*, 76 DR 44 (1994) и жалоба № 28973/95, *Basisan for 'Liga Apararii Drepturilor Omului Din Romania' v Romania*, 91 Dr 29 (1997)), которая решила вместо этого рассмотреть, было ли ограничение статьи 11 Конвенции оправданным (см. разделы «Цели» и «Регулирование» настоящей статьи). Однако, хотя способность приобретать правосубъектность является, бесспорно, фундаментальной, на практике могут иметь место ситуации, когда ее отсутствие не может считаться нарушением статьи 11 Конвенции. Так, Европейская Комиссия по правам человека по делу *Larmela* указала, что незарегистрированное объединение «может осуществлять определенную деятельность, а также иметь средства». Это привело к вопросу о том, повлияло ли отсутствие регистрации на невозможность достижения целей объединения (с. 69). По жалобе 8652/79, *X v Austria*, 26 DR 89(1981) Комиссия констатировала, что «свобода даже официально не признанных религий полностью гарантирована в Австрии... независимо от любых форм регистрации» (с. 93). По жалобам 18874/91, *X v Switzerland*, 76 DR 44(1994), 29221/95 и 29225 *Stankov and United Macedonian Organization «Ilinden» v Bulgaria*, 94 DR 68(1998) Комиссия установила, что отказ в регистрации объединения не нарушает статью 11 Конвенции, если оно может осуществлять свою деятельность без таковой. По последней из упомянутых жалоб возможность функционирования без регистрации была признана одним из обстоятельств, подтверждающих возможность незарегистрированного органа обратиться в Суд с жалобой на нарушение статьи 11.

101 Это правило касается объединений, распространяющих свою деятельность на территории того или иного государства. По Европейской конвенции о признании международных неправительственных организаций субъектами права государства-участники обязуются признавать правосубъектность ассоциаций, фондов, объединений, учрежденных в соответствии с законодательством другого государства-участника, если они не преследуют цели извлечения прибыли, распространяют свою деятельность на территорию нескольких государств и имеют штаб-квартиру на территории государства-участника. Государствами-участниками этой Конвенции являются Австрия, Бельгия, Греция, Португалия, Словения, Франция, Швейцария и Македония.

102 См. обсуждение этого вопроса в разделе «Концепция объединения» данной статьи.

103 Европейский Суд не согласился с мнением, что цели объединений были неприемлемыми по делам *Sidiropoulos* и *Metropolitan Church of Bessarabia*. Отказ в правоспособности может быть обоснован в случае, если предлагаемое наименование объединения повторяет уже существующие либо вводит в заблуждение. Однако объединение должно быть вправе после внесения изменений вновь требовать признания своей правосубъектности.

104 Следствием признания правосубъектности объединения является то, что его учредители и члены не отвечают по его обязательствам, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

105 9 сентября 1994 г.

106 Предположение, что действия предпринятые против монастырей «приведут к прекращению роста монахов и удержат верующих от пожертвований на их нужды» было признано не более чем «гипотетическим». Там же, пп. 86–87.

107 См. также раздел «Регулирование – прекращение деятельности объединения» данной статьи.

108 См. также *Canea Catholic Church v Greece*, 16 декабря 1997 г. В указанном деле церковь не могла решить имущественный спор в судебном порядке, в силу решения Кассационного суда, которое отказывало ей в праве обращаться в суд. Европейский Суд по правам человека признал, что это решение нарушило ст. 6 (1) Европейской Конвенции, закрепляющую право каждого в случае спора о его гражданских правах и обязанностях на справедливое и беспристрастное разбирательство дела независимым и беспристрастным судом. Суд не нашел необходимым рассматривать вопрос о нарушении права на собственность и свободы совести по данному делу. Рассматривая дело *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v Moldova*, 13 декабря 2001 г. Суд подчеркнул, что «одним из средств осуществления права исповедовать свою религию, в особенности для религиозной общины в целом, является возможность обеспечения судебной защиты общины, ее членов и ее имущества. Поэтому статья 9 должна толковаться не только в связи со статьей 11, но и в свете статьи 6 Конвенции» (п. 118). Однако по данному делу непризнание церкви было расценено только как нарушение свободы религии. Суд посчитал необязательным отдельно рассматривать вопросы, связанные со статьей 6 Конвенции.

109 Жалоба 14635/89, *Union of Atheists v France*, Report of the Commission, 6 июля 1994 г.

110 По делу *Gorzelik and Others v Poland* от 20 декабря 2001 г. Суд высказал мнение, что необходимость использовать процедуру специально не предназначенную для признания национальным меньшинством, никак не отразилась на правах заявителей, предусмотренных статьей 11 Конвенции.

111 См. гл. «Регулирование».

112 См. жалобу № 8652/79 *X v Austria*, 26 DR 89 (1981).

113 Отсутствие правовой способности возбуждать дело не являлось бы непреодолимой преградой к выражению ее озабоченности, поскольку для этого можно использовать другие средства, например, публичные протесты и организацию кампаний против строительства. См. жалобу № 9234/81, *X Association v Federal Republic of Germany*, 26 DR 270 (1981), в которой заявитель пытался предотвратить строительство ядерной электростанции. Указанная жалоба была отклонена как явно необоснованная. По мнению Европейской Комиссии по правам человека, «к объединениям следует подходить как и ко всем другим истцам: они должны доказать, что их правовые интересы непосредственно затронуты, чтобы возбудить дело в суде. Пока этого нет, нельзя говорить об ограничении свободы объединений. Возможность возбуждать судебный процесс независимо от того, затронуты ли интересы организации, не является необходимым элементом свободы объединений. По данному делу такая возможность не является необходимой для реализации права на свободу объединений (с. 271).

114 Например, если бы строительство осуществлялось на земельном участке, принадлежащем объединению.

115 *Swedish Engine Drivers Union v Sweden* 6 февраля 1976 г.; речь шла об отказе Национального Бюро по коллективным договорам заключить коллективный договор с профсоюзом-заявителем, несмотря на то, что такие договоры были заключены с федерацией профсоюзов и некоторыми независимыми профсоюзами. Хотя этот отказ способствовал оттоку членов данного профсоюза, существовали обоснованные и рациональные мотивы для решения, принятого Бюро. Поэтому нарушения ст. 11 Конвенции, равно как и ст. 14 о недопустимости дискриминации, не было. Этому подходу Европейская Комиссия последовала по жалобе № 9792/82, *A Union v Federal Republic of*

Germany, 34 DR 173(1983). Он был подтвержден Судом по делам *Schettini and Others v Italy*, 9 ноября 2000 г., *Unison v United Kingdom*, решение о неприемлемости от 10 января 2002 г. и по делу *Wilson and Others v United Kingdom*, 2 июля 2002 г.

116 *National Union of Belgian Police v Belgium*, 27 октября 1975 г. Указанное дело было связано с отказом правительства признать профсоюз как одну из представительных организаций, с которым в силу требований закона должны проводиться консультации по различным аспектам службы. Решения по делу констатировало отсутствие нарушения статьи 11 в сочетании со статьей 14 Конвенции, так как три других крупных профсоюза были признаны представительными организациями и с ними проводились консультации.

117 Жалоба № 7361/76, *X v Belgium*, 14 DR 40(1978).

118 *Schmidt and Dahlstrone v Sweden*, 6 февраля 1976. Это дело касалось отказа в определенных благах для членов некоторых профсоюзов, вовлеченных в забастовки. Отказ был сочтен не нарушающим статью 11 в сочетании со статьей 14. Аналогично, по делу *S. v Federal Republic of Germany*, 39 DR 237(1984) наложение дисциплинарного взыскания на учителя, который был одним из руководителей профсоюза, за то, что он выступил за забастовку, было признано правомерным: наказание было к нему применено не за его членство в профсоюзе, а за призыв к забастовке, хотя она была запрещена. Однако Европейская Комиссия оставила открытым вопрос, не противоречит ли статье 11 полный запрет на проведение забастовок. По жалобе № 28910/95, *National Association of Teachers in Further and Higher Education v United Kingdom*, 93 DR 63(1998) рассматривался вопрос о том, как сочетается просьба работодателя к профсоюзу сообщить имена работников, принимающих решение о забастовке, с обязанностью профсоюза осуществлять защиту своих членов. Было сочтено, что противоречия здесь нет, так как список членов профсоюза не является секретным; для профсоюза такая задача не представляла серьезного труда; работодатель не оказывал на профсоюз никакого давления; закон предусматривал защиту членов профсоюза от незаконного воздействия за профсоюзную деятельность. Вынося решение о приемлемости сообщения по делу *Unison v United Kingdom* от 10 января 2002 года, Европейский Суд признал, что запрет на забастовку работников больницы, протестующих против ее передачи новому владельцу, ограничивает возможность профсоюза защищать интересы его членов и, соответственно, ограничивает свободу объединений, хотя и преследует законную цель – обеспечить эффективное выполнение больницей своих задач. Однако жалоба была признана явно необоснованной, поскольку сохранялись некоторые возможности для проведения забастовочных акций и профсоюз не был полностью лишен возможности защищать права своих членов в будущем. См. также решение Комитета по правам человека ООН о допустимости жалобы № 118/1982, *J B, P D, L S, T M, D P, and D S v Canada.*, согласно которому право на забастовку не охватывается свободой объединений, провозглашенной в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Однако некоторые члены Комитета высказали иное мнение.

119 По всем делам, упомянутым в сносках 115–118 подчеркивались иные средства, имевшиеся у профсоюзов, чтобы защитить права своих членов – такие, как возможность организации забастовок, демонстраций, иных массовых кампаний. Поэтому по делу *Unison v United Kingdom*, где речь шла о полном запрете на забастовки, Европейский Суд выразил явную озабоченность таким запретом. См. также дело *Sanchez Navajas v Spain*, 21 июня 2001 г., касающееся жалобы на вычеты из зарплаты заявителя, который занимался профсоюзной работой. Суд выразил мнение, что из статьи 11 в сочетании со статьей 28 Европейской социальной хартии (пересмотренной) следует, что представители трудового коллектива «должны, как правило, пользоваться условиями, позволяющими им выполнять их функции» (п. 2). Однако заявитель не сумел доказать, что время, затраченное им на изучение нового профсоюзного законодательства, было необходимым для эффективного выполнения его обязанностей как представителя. В любом случае меры, предпринятые по

отношению к нему работодателем, не были столь суровыми, чтобы существенно повлиять на реализацию его прав, предусмотренных статьей 11 Конвенции.

120 2 июля 2002 г.

121 Не требовалось полностью прекратить членство в профсоюзе.

122 П. 47. Вынося решение по данному делу, Европейский Суд принял во внимание критику, которой подверглось соответствующее законодательство со стороны Комитета экспертов созданного по Европейской социальной хартии и Комитета по свободе ассоциаций Международной организации труда. Это решение подвергает сомнению предположение, по которому свобода объединений пользуется большими гарантиями как социально-экономическое право. Способность преследовать свои цели должна быть гарантирована и в том случае, если основной упор сделан на политические и личные права, гарантирующие свободу объединений.

123 См. также жалобу № 7990/77, *X v United Kingdom*, 24 DR 57(1981).

124 По жалобе № 6094/73, *Association X v Sweden*, 9 DR 5(1977) Европейская Комиссия подчеркивала, что «свобода ассоциаций заключается в возможности граждан объединяться в организации для достижения различных целей без вмешательства со стороны государства. Однако право на успешное достижение данных целей не гарантируется статьей 11» (с. 7). Здесь признается важность способности реализовывать общие цели независимо от того, будут ли они достигнуты. Заявителем по данной жалобе выступала студенческая организация, не получившая статуса студенческого союза, который давал бы право на участие в управлении университетом. Было признано, что отказ в статусе не препятствовал организации в продолжении деятельности по защите интересов членов организации. То обстоятельство, что студенты были обязаны состоять в иной организации, обладавшей указанным статусом, не было признано формой неоправданной дискриминации, а сочтено необходимым для управления. Важность наличия необходимых условий для достижения целей объединения была подчеркнута по жалобе № 33489/96, *Anderson v United Kingdom*, 91 DR 79(1997).

125 Некоторые цели могут быть гарантированы иными международными договорами. См., например, статью 6 Европейской социальной хартии.

126 Этот тезис может быть оспорен путем детально спланированного финансирования расходов на охрану окружающей среды.

127 Как показывают дела, упомянутые в сносках 111–114, часто дифференцированный подход объясняется объективными причинами и носит оправданный характер.

128 См. жалобы № 7990/77, *X v United Kingdom*, 24 DR 57(1981) и *Frederiksen v Denmark*, 56 DR 237(1988), по которым было признано, что такая защита была обеспечена.

129 Включая политические цели. См. дело *Vogt v Germany*.

130 Такие санкции могут включать потерю возможности получить определенные блага либо занять определенный пост; *Wilson and Others v United Kingdom*, 2 июля 2002 г. (нераспространение повышения зарплаты на членов профсоюза) и *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani v Italy*, 2 августа 2001 г. (невозможность для членов масонских лож быть назначенными на некоторые должности). См. также мнение Комитета по правам человека ООН по делу № 52/1979, *Lopez Burgos v Uruguay*, в котором констатируется нарушение статьи 22 Пакта о гражданских и политических правах в силу преследования лица за его профсоюзную деятельность.

131 См. также гл. «Право учреждать и принадлежать» и «Регулирование. Защита прав членов».

132 Так, депортация лица из-за его членства в организации будет нарушением свободы объединений, если не доказано, что деятельность данной организации носит незаконный характер; см. жалобу № 7729/76 *Agee v United Kingdom*, 7 DR 164(1976), по которой было признано, что статья 11 не запрещает депортацию иностранца, который поддерживал контакты с представителями иностранной разведки.

133 Это может включать конфликт интересов между членством в двух объединениях, которые конкурируют между собой. В результате лицо должно сделать выбор, к какому из них принадлежать.

134 Жалоба № 11002/84, 41 DR 264(1985).

135 Там же, с. 271.

136 Кроме того, заявитель играл важную роль в определении политики своей партии. Будь он рядовым ее членом, было бы меньше оснований говорить о конфликте интересов. См. также раздел настоящей статьи «Государственные служащие».

137 2 августа 2001 г.

138 Кандидаты на должность должны были заявить о том, что они не принадлежат к ордену масонов.

139 Европейский Суд отказался по делу *Kiiskinen and Kovalainen v Finland*, (решение о приемлемости 01.06.1999) решить, является ли принадлежность к масонской ложе судьей и одной из сторон по делу сама по себе достаточной, чтобы подвергнуть сомнению беспристрастность суда, закрепленную в статье 6 Европейской Конвенции по правам человека.

140 Они могут охватывать льготное налогообложение либо предоставление грантов из бюджетных средств. См. гл. «Правоспособность и другие права» данной статьи.

141 См. гл. «Правоспособность и другие права».

142 Следует иметь в виду, что в некоторых странах решение учредителей о создании ассоциации автоматически влечет приобретение определенного уровня правоспособности.

143 См. гл. «Правоспособность и другие права».

144 Если речь не идет о некоторых видах специальной правоспособности.

145 Суть этого процесса намного важнее чем его название.

146 См. например, нарушение статьи 11 по делу *NF v Italy*, 2 августа 2001 г., выразившиеся в запрете на членство в масонских ложах.

147 Европейский Суд по делу *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v Moldova* от 13 декабря 2001 г. решил, что отказ в признании мог иметь законную цель – защита общественного порядка и спокойствия. Однако последствия такого решения для церкви-заявителя – невозможность деятельности – были признаны непропорциональным по отношению к преследуемой цели.

148 См. жалобу № 18874/91, *X v Switzerland*, 76 DR 44 (1994), по которой было признано, что отказ в регистрации как общенациональной ассоциации (в отличие от полного отказа) может быть признан необходимым в демократическом обществе для предотвращения беспорядков и защиты прав и свобод других лиц. Проблема состояла в том, что название объединения можно было принять за наименование торговой палаты или иного органа, отвечающего за двусторонние торговые отношения Швейцарии и Австрии. См. также жалобу № 28973/95, *Basisan for Liga Aparii Drepturilor Omului Din Romania v Romania*, 91 DR 29(1997), где разница в наименовании нового объединения и уже существующей «Лиги защиты прав человека» заключалась лишь в добавлении слов «в Румынии». Европейская комиссия сочла, что отказ в регистрации нового объединения возможен в силу почти полного совпадения названий. Интересным примером является также дело *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth and Szerdahelyi v Hungary*, решение о приемлемости от 31 августа 1999 г. Суд посчитал правомерным отказ в регистрации организации, которая называлась «Союз преследуемых АПЕН» (АПЕН – аббревиатура Венгерского налогового ведомства). Он решил, что к регистрации ассоциации по защите интересов налогоплательщиков не было бы никаких препятствий, если бы не выбор наименования, которое имеет компрометирующий оттенок и может ввести в заблуждение. Однако представляется спорным, что кто-то мог бы перепутать организацию с таким названием с государственным органом. Кроме того, то, что Суд легко согласился с утверждением о диффамации, якобы содержащейся в названии, вряд ли

согласуется с положениями статьи 10, гарантирующей свободу утверждений, имеющих оценочный характер.

Следует иметь в виду, что должно защищаться наименование не только зарегистрированных, но и ассоциаций, не имеющих статуса юридического лица, так как им тоже может быть причинен вред, если их название будет еще кем-то использовано.

149 См. дело *Gorzelik and Others v Poland*, 20 декабря 2001 г. Наименование «Союз граждан силезской национальности» не было зарегистрировано, поскольку создавало ложное впечатление, что члены данного объединения могут, помимо целей прямо указанных в программе, принимать участие в парламентских выборах. Суд признал отказ правомерным, так как подобной коллизии можно было легко избежать, слегка изменив название и устав ассоциации, что не повлияло бы на возможность её существования и реализацию ее целей. Дело было направлено на рассмотрение Большой Палаты 18.07.2002.

150 См. жалобу № 10550/83, *Cheall v United Kingdom*, 42 DR 178(1985) по которой было признано, что государство вправе защитить индивида, исключенного из профсоюза, если условия членства «были совершенно произвольны и неразумны, либо, если исключение из профсоюза влечет особо тяжкие последствия, например, потерю работы (в силу обязательности членства в данном профсоюзе)» (с. 186).

151 См. решение по делу *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v Moldova*, 13 декабря 2001 г., согласно которому правительство, отказав в регистрации церкви-заявителя по причине того, что она не является новой деноминацией, нарушило обязанность быть нейтральным и беспристрастным. Суд также отметил, что «когда власти принимали решение о признании других религиозных ассоциаций, они не применяли критерии, которые были положены в основу отказа в признании церкви-заявителя. Молдавское правительство не смогло пояснить причины такой разницы в подходах» (п. 129).

152 В ходе такого обучения следует разъяснять значимость свободы объединений, а также подчеркивать необходимость не преувеличивать возможные негативные последствия их предполагаемой деятельности. Важно также обеспечить беспристрастность органов, рассматривающих обращения ассоциаций. Как отметил Европейский Суд по одному из дел (см. сноску 151), «когда национальное законодательство при реализации права на свободу совести или одного из ее аспектов требует получения предварительного разрешения, то участие в этом процессе одной из признанных деноминаций не соответствует требованиям части 2 статьи 9 Конвенции» (п. 117).

153 См., например, дело *Sidiropoulos v Greece*, 10 июля 1998 г., по которому Европейский Суд решил, что отказ в регистрации основанный на опасениях, что ассоциация будет заниматься недозволенной деятельностью, был несоразмерен, хотя и основан на законном желании избежать сепаратизма. См. также дружественное урегулирование жалобы на неправомерный отказ в регистрации религиозного объединения (Жалоба № 28626/95 *Khristiansko Sdruzhenie 'Svideteli Na Iehova' (Christian Association Jehovah's Witnesses) v Bulgaria*, 92 DR 44(1998). Стороны достигли соглашения, что ассоциация будет зарегистрирована.

154 См., например, дело *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth and Szerdahelyi v Hungary*, 5 октября 2000 г., где было признано, что статья 6 (1) Европейской конвенции применима по данному делу, а также констатировано ее нарушение. По делу *Sidiropoulos and Others v Greece* от 10 июля 1998 г. затрагивался вопрос о незаконности доказательств, которые были причиной отказа в регистрации, но Суд не посчитал необходимым рассмотреть вопрос о нарушении права на справедливое судебное разбирательство. Однако, в то время как отказ в признании либо регистрации непосредственно затрагивает гражданско-правовые обязательства и права большинства ассоциаций, этот положение не всегда применимо к политическим партиям, где процесс регистрации рассматривается

преимущественно как политический (см.: *Vatan (People's Democratic Party) v Russia*). Решение о приемлемости от 21 марта 2002 г. Тем не менее, партия, как и любое иное общественное объединение должна иметь эффективные средства защиты от необоснованных отказов в регистрации.

155 См., например, жалобу № 10550/83 *Cheall v United Kingdom*, 42 DR 178(1985), касавшуюся исключения заявителя из объединения. Для того, чтобы предотвратить споры между организациями, между ними было подписано соглашение о том, что перед принятием каждого нового члена будут наводиться справки о его членстве в другой организации, подписавшей соглашение. Такое соглашение не было признано незаконным, в том числе и потому, что исключение из организации не приводило к потере работы, так как членство в ней не было обязательным. См. также жалобу № 13537/88 *Johansson v Sweden*, 65 DR 202 (1990), по которой было признано правомерным обязательное коллективное страхование жилья для членов профсоюзов.

156 См. дело *Young, James and Webster v United Kingdom*, от 13 августа 1981 г. Заявители, если они хотели сохранить работу, должны были принадлежать к одному из трех профсоюзов, на основе заключенного между их работодателем и профсоюзами соглашения; см. дело *Sigurdur A Sigurjonsson v Iceland* от 30 июня 1993 г. (в нем речь шла о членстве в ассоциации водителей такси как обязательном условии для получения лицензии, дающей право работать водителем такси). См. также дружественное урегулирование по подобным жалобам № 9520/81 *John C Reid v United Kingdom*, 34 DR 107 (1983), № 8476/79-8481/79, *Eaton and Others v United Kingdom*, 39 DR 11 (1984), № 10061/82, *Conroy v United Kingdom*, 46 DR 66 (1986), № 11518/85, *Chauhan v United Kingdom*, 65 DR 41 (1990).

157 *Chassagnou and Others v France*, 29 апреля 1999. Неважно, что заявители в силу самого факта обладания земельными участками формально считались членами ассоциации. Важно, что указанное членство предполагало достижение целей, которым они противились. Было констатировано нарушение статьи 11 в сочетании со статьей 14 Европейской конвенции, так как обязанность состоять в ассоциации распространялась лишь на владельцев небольших по размеру участков земли, но не на остальных (крупных) собственников.

158 *Chassagnou and Others v France* и *Sigurdur A Sigurjonsson v Iceland* служат примером ограничений, налагаемых законом, а во всех иных делах, упомянутых в ссылке 156, требование членства вытекало из соглашений работодателя и профсоюзов, которые были заключены вполне правомерно.

159 Неважно, какими причинами вызваны эти возражения: философскими или религиозными как в делах, упомянутых в ссылке 156; этическими, как в деле *Chassagnou and Others v France* либо политическими как в деле *Sigurdur A Sigurjonsson v Iceland*. См., например, дело *Sibson v United Kingdom*, 20 апреля 1993 г., где заявитель не имел специальных убеждений, касающихся членства в профсоюзах и ему не грозила потеря работы в случае невступления в профсоюз, а лишь перемещение на другое место работы у того же нанимателя, которое находилось неподалеку от прежнего.

160 См. дело *Gustafsson v Sweden*, 25 апреля 1996 г.

161 Жалоба 9926/82, *X v Netherlands*, 32 DR 274 (1983). См. также решение о приемлемости от 19 октября 2000 г. жалобы *Kajanan and Tuomalaa v Finland*. Двое государственных служащих не входили в члены профсоюза и это не позволило им обратиться в суд, чтобы оспорить размер заработной платы, определенной коллективным договором. Европейский суд не нашел нарушения статьи 11, поскольку их никогда не принуждали вступать в профсоюз, а косвенный негативный эффект вызванный отсутствием членства был менее чувствительным, чем по делу *Sigurjonsson*, упомянутому в сноске 156. Кроме того, к моменту рассмотрения жалобы ограничение к доступу в суд было отменено.

162 См. гл. «Концепция объединения».

163 См. дела, упомянутые в сноске 40.

164 Равно как и в иных органах, членство в которых обязательно в силу требований закона, таких как торговые палаты, студенческие союзы и т.п.

165 Sigurdur A Sigurjynsson v Iceland, 30 июня 1993 г.

166 См. гл. «Концепция объединения» данной статьи.

167 Некоторые из таких требований могут быть допустимым условием получения дополнительных льгот, например, освобождения от налогообложения. Однако они должны быть приняты объединением добровольно; должна существовать возможность отказаться от предоставляемых льгот и, соответственно, не быть связанными данными требованиями.

168 См. дело *Hasan and Chaush v Bulgaria* от 26 октября 2000 г., по которому признано нарушение статьи 9, истолкованной в свете статьи 11. Речь шла об изменениях в руководстве религиозной общины, проведенных по настоянию отколовшейся группы, без каких-либо оснований и без соблюдения необходимой процедуры. Это привело к тому, что отколовшаяся часть общины присвоила себе полномочия по руководству, полностью отстранив прежних руководителей. Действия властей способствовали тому, чтобы исключить возможность для бывшего руководства продолжать представлять интересы, по крайней мере, части общины и управлять ее делами в соответствии с желанием этой части общины (п. 82). Такое вмешательство со стороны властей было признано не предусмотренным законом, «так как оно основывалось на нормах, допускавших полную свободу усмотрения исполнительной власти, и, соответственно, не соответствовавших требованиям ясности и предсказуемости» (п. 86). Таким образом, Европейский Суд не рассматривал вопрос о том, было ли вмешательство во внутренние дела религиозного объединения обоснованным. Однако по делам *Serif v Greece*, 14.12.1999 и *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v Moldova* от 13.12.1999 Суд отметил, что государству незачем принимать меры по преодолению раскола в религиозной общине. Равным образом государству нет нужды вмешиваться в вопросы управления религиозным объединением, хотя, конечно, властям удобнее иметь дело с единым руководством общины. Следует также учитывать, что вмешательство во внутренние дела объединения может привести также к нарушению статьи 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции, закрепляющей защиту собственности. Эти аспекты не были предметом рассмотрения по делу *Hasan and Chaush*. См. также мнение, высказанное Судом по делам *Freedom and Democracy Party (ЦЗДЕР) v Turkey*, 08.12.1999 (п. 26) и *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v Turkey*, 31.07.2001 (п. 78), о том, что решения руководителей партии должны «приниматься свободно... чтобы соответствовать требованиям статьи 11» (подтверждено Большой палатой по вышеуказанному делу в решении от 13.02.2003, п. 115). По указанным делам Суд постановил, что решения о добровольной ликвидации партии и о дисциплинарных мерах в отношении членов другой партии были приняты лишь потому, чтобы избежать принудительной ликвидации партии, которая влечет за собой более неблагоприятные последствия. Поэтому указанные действия не могут оспорить признание партии жертвой принудительного роспуска в первом случае или опровергнуть тот факт, что Партия благоденствия поддерживала высказывания отдельных своих членов (которые публично одобряли применение силы в отношении своих политических оппонентов.— Примеч. ред.).

169 Так, по жалобе № 28910/95, *National Association of Teachers in Further and Higher Education v United Kingdom*, 93 DR 63 (1998), Европейская Комиссия признала, что «могут существовать обстоятельства, при которых требование к объединению разгласить имена своих членов третьей стороне может приобрести характер необоснованного посягательства на права, закрепленные в статье 11 и других положениях Европейской конвенции по правам человека» (с. 71). Такие обстоятельства не усматривались по указанной жалобе, которая касалась обязанности объединения назвать имена своих членов, участвующих в забастовочных действиях, поскольку: а) это не затрагивало

способности организации защитить своих членов; б) нанимателю были известны имена большинства членов в силу того, что он отчислял членские взносы из их зарплаты; в) из членства в союзе никто не делал секрета.

170 Принцип презумпции невиновности прямо закреплен в ст. 6 (2) Европейской конвенции.

171 См., например, дело *Niemietz v Germany*, 16.12.1992.

172 См., например, жалобу № 23413/94, *LCB v United Kingdom*, 83 DR 31 (1995), по которой было признано, что заявитель не сумел предоставить достаточных доказательств того, что осуществляется прослушивание телефонов членов объединения, проводившего кампанию за выплату компенсаций участникам испытаний ядерного оружия. Заявитель утверждал, что прослушивание посягает на свободу объединений и выражения мнений. Однако Европейская Комиссия рассмотрела жалобу с учетом статьи 8 Европейской конвенции по правам человека, признав ее *lex specialis* по данному делу.

Вопрос о негласном наблюдении за членами общины иеговистов был поднят по делу *Tsavachidis v Greece*. Европейская Комиссия признала нарушение статьи 8, не рассматривая отдельно статьи 11. По делу было достигнуто дружественное соглашение от 21.01.1999.

173 Указания могут быть как о приостановлении каких-либо действий, так и о необходимости предпринять что-либо.

174 Важно, чтобы именно такой подход был закреплен в законодательстве, регулирующем деятельность объединений.

175 Споры, относящиеся к объединениям, не всегда затрагивают гражданские права и обязанности, однако если речь идет об уголовно-правовых санкциях, статья 6 Конвенции всегда будет применима.

176 Свобода членов объединения решать, желают ли они продолжать свою деятельность, безусловно, означает их право добровольно принимать решение о прекращении деятельности организации.

177 Последнее, вероятно, будет возможным, если организации были выделены средства на публичные нужды, особенно, если при этом предоставлялись льготы по налогам.

178 30 января 1998 г.

179 Там же, п. 46.

180 Там же, п. 55.

181 Выбор того или иного наименования не может служить основанием для ликвидации организации в принципе; в любом случае, проблема с наименованием легко решается внесением лишь небольших изменений в учредительные документы.

182 См. гл. «Цели» данной статьи.

183 Там же.

184 25 мая 1998 г.

185 Хотя была неудачная попытка ее ликвидации на более ранней стадии.

186 См. гл. «Цели» данной статьи.

187 Важным по данному делу было то, что заявитель был оправдан в ходе судебного преследования, возбужденного против него за указанные высказывания.

188 См. дело *Freedom and Democracy Party (ЦЗДЕР) v Turkey*, 08.12.1999. Партия свободы и демократии была распущена вскоре после создания. Турецкое правительство утверждало, что партия несет ответственность за проблемы, связанные с террористической деятельностью в Турции. Однако партия едва ли имела время для какой бы то ни было деятельности. Она была создана 19 октября 1992 г., первый иск о ее запрете был подан уже 29 января 1993 г. и она была распущена во время встречи ее учредителей 30 апреля 1993 г. В силу этого роспуск партии был связан исключительно с содержанием ее программных документов. Однако турецкое правительство не сумело привести убедительных доказательств того, как, несмотря на декларированную приверженность

демократии и мирным решениям, отдельные положения программы могли быть расценены как способствующие развитию терроризма (п. 46). Озабоченность правительства была вызвана тем, что в программе признавалось существование курдского народа в Турции, имеющего собственный язык и культуру, что, по его мнению, подрывало территориальную целостность государства и единство нации. Кроме того, партии вменялось в вину то, что, выступая за ликвидацию правительственного Департамента по делам религий (считая, что религиозные дела должны находиться под контролем самих религиозных организаций), она, тем самым, подрывала принцип секуляризма. Однако Европейский Суд в программе партии не нашел ничего, что могло бы быть расценено как призывы к насилию, восстанию либо другим формам отказа от демократических принципов. Наоборот, в ней подчеркивается приверженность демократии. Самоопределение «национальных или религиозных меньшинств» следует трактовать не как поощряющее сепаратизм, но как необходимость реформ, проводимых со свободно выраженного согласия курдов. Что же касается предложений о некоторых политических изменениях, в частности о ликвидации Департамента по делам религий, то они имеют право на существование в демократическом государстве. Последнее обстоятельство имело важное значение по делу *Yazar, Kazatas, Aksoy and the Peoples Labour Party (HEP) v Turkey* от 11 июня 2002 г., по которому было признано, что политика партии-заявителя не была направлена на подрыв демократического строя в Турции и, следовательно, ее роспуск не был необходимым. Аналогичное решение было принято по делу *Seline Sadak and Others v Turkey* от 11 июня 2002 г., где роспуск партии, который привел к утрате заявителями их парламентских мандатов, был признан нарушением статьи 3 Первого протокола к Европейской конвенции по правам человека и, вследствие этого, Суд не стал рассматривать вопрос о нарушении статьи 11. Роспуск партии, вероятно, мог бы быть расценен как несоразмерный, еще и потому, что его обоснованием послужили выступления бывшего руководителя партии во время заграничной поездки.

189 13 февраля 2003 г.

190 П. 81 решения Палаты от 31.07.2001 г., который был подтвержден в решении Большой палаты от 13. 02. 2003 (п. 102).

191 То обстоятельство, что 152 депутата, представлявших партию, сохранили свои мандаты и продолжали политическую карьеру, могло означать, что предполагаемая опасность была преувеличена и поставить под вопрос правомерность роспуска партии. Достаточно сказать, что мнение судей Палаты Европейского Суда разделились поровну: четыре голоса против трех. Судьи, оставшиеся в меньшинстве, подчеркивали, что никаких мер не было принято к тем деятелям партии, высказывания которых и послужили причиной ее ликвидации. Они также указывали, что следовало бы обращать внимание в первую очередь на анализ партийной программы, а не на заявления отдельных членов партии. Тем не менее, решение Большой Палаты о том, что статья 11 не нарушена, было принято единогласно.

192 См. также жалобу № 23892/94, *ACREP v Portugal*, 83 DR 57 (1995). Европейская Комиссия по правам человека не нашла ничего предосудительного в роспуске объединения, которое претендовало на то, чтобы осуществлять награждение медалями, присваивать знаки отличия и титулы «на основе возрождения законодательства монархии». Для ее решения важным было то, что объединение претендовало на реализацию полномочий, которые обычно относят к исключительной компетенции государства. Более того, оно намеревалось в своей деятельности руководствоваться прежней (монархической), а не действующей Конституцией Португалии. Таким образом, ассоциация преследовала цели, которые не соответствовали политике Португалии. См. также жалобу № 8652/79, *X v Austria*, 26 DR 89 (1981), в которой был признан правомерным роспуск объединения, которое пыталось продолжать незаконную деятельность другого, ликвидированного ранее объединения.

193 Суд по делам *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v Turkey* (решение о приемлемости жалобы от 03.10.2000 г. и *Yazar, Karates, Aksoy and the People's Labour Party (HEP) v Turkey*, 09.04.2002) решил, что, поскольку здесь отсутствует спор о гражданских правах и обязанностях, статья 6 ЕКПЧ по данным делам не применима. Суд не посчитал необходимым рассмотреть вопрос о нарушении статьи 6 по делам *Socialist Party and Others v Turkey*, 25.05.1998 и *Selime Sadak and Others v Turkey*, 11.06.2002 г. Он не поднимался по делам *United Communist Party of Turkey and Others v Turkey*, 30.01.1998 г. и *Freedom and Democracy Party (ЦЗДЕП) v Turkey*, 08.12.1999 г. Не вполне ясно, можно ли решение по первым двум делам объяснить специфическими обстоятельствами – роспуск политических партий конституционным судом. Но если это не так, то возникает определенное противоречие с мнением о том, что спор о предоставлении объединению правосубъектности связан с гражданскими правами и обязанностями (см. сноску 153).

Однако по делу *Vatan (People's Democratic Party) v Russia*, (решение о приемлемости принято 21.03.2002 г.) суд решил, что статья 6 ЕКПЧ не может применяться, когда речь идет о 6-месячном приостановлении деятельности регионального отделения партии, так как указанная деятельность носит политический характер.

194 *United Communist Party of Turkey and Others v Turkey*, 30.01.1998 г., *Socialist Party and Others v Turkey*, 25.05.1998 г., *Freedom and Democracy Party (ЦЗДЕП) v Turkey*, 08.12.1999 г., и *Seline Sadak and Others v Turkey*, 11.06.2002 г., *Yazar, Karates, Aksoy and the People's Labour Party (HEP) v Turkey*, 09.04.2002 г.

195 См. дела, упомянутые в сноске 194.

196 Даже если роспуск связан с повторяющейся незаконной деятельностью, передача активов организации государству будет неправомерной, если они были получены для реализации целей, не противоречащих закону.

197 Этот вопрос пока не поднимался жертвователями по рассмотренным делам. Европейский Суд, обнаружив в жалобе ссылку на нарушение статьи 11, не считал необходимым рассматривать вопрос о применении указанной нормы применительно к заявителям.

198 Подобные ограничения установлены в статье 8 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В то же время ограничения, установленные Конвенцией о свободе ассоциации и защите права на организацию МОТ и статьей 22 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах, касаются только вооруженных сил и полиции.

199 Однако еще предстоит определить, включаются ли в первые две категории лица, работающие по контракту либо с согласия государства, в частных службах безопасности.

200 *Vogt v Germany*, 26.09.1995, п. 67 и *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani v Italy*, 02.08.2001, п. 31.

201 Там же, п. 68.

202 Жалоба № 11603/85, *Council of Civil Service Unions and Others v United Kingdom*, 50 DR 228 (1987), касающаяся лиц, работавших в организации, обеспечивающей безопасность военной и служебной связи и передачу донесений разведки правительству.

203 2 августа 2001 г.

204 Этот функциональный подход был положен в основу принятия решения по делу *Ahmed and Others v United Kingdom*, от 2 сентября 1995 г. В нем определенные ограничения были признаны соразмерными, хотя вопрос о том, являются ли местные власти частью административных органов государства, не обсуждался. Сравни: использование Европейским Судом функционального критерия для определения того, подпадают ли споры о занятости государственного служащего под спор о гражданских правах по делу *Pellegrin v France* от 08.12.1999.

205 См. дело *NF v Italy*, 02.08.2001, по которому запрет работникам органов юстиции принадлежать к масонской ложе был признан нарушением статьи 11, в силу

того, что он был сформулирован настолько невнятно, что даже заявитель – лицо сведущее в законодательстве – не мог предположить наличие санкций за совершение указанного действия.

206 Этот тезис вытекает из решения по делу *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani v Italy*, 02.08.2001, в котором ограничения не были признаны необходимыми в демократическом обществе. По делу *Rekviñyi v Hungary* от 20.05.1999 г. Европейский Суд оставил открытым вопрос, является ли соответствие закону единственным условием, которому должны отвечать ограничения, налагаемые в соответствии с последним предложением ст. 11. Однако до настоящего времени никакие ограничения не поддерживались Судом, если не существовала законная цель, и если не был соблюден принцип соразмерности.

207 26 сентября 1995 г.

208 К этой категории относились лица, работавшие советниками местных органов власти, либо представлявшие эти органы во взаимоотношениях с прессой.

209 20 мая 1999 г.

210 Там же, п. 44.

211 Они пользовались правами (в некоторых случаях с определенными ограничениями, вызванными интересами службы) распространять предвыборные программы, выдвигать и агитировать за кандидатов, организовывать предвыборные мероприятия, избирать и быть избранным в парламент, местные органы самоуправления, участвовать в референдумах, вступать в профсоюзы и иные общественные объединения, участвовать в мирных собраниях, давать интервью прессе, участвовать в передачах радио и телевидения, публиковать труды о политике (п. 49). См. также жалобу № 18598 91, *Sygounis, Kotsis and Union of Police Officers v Greece*, 78 DR 71 (1994) по которой не было установлено вмешательство в право создания и вступления в профсоюзы. Заявители утверждали, что таким вмешательством было принятие Министерством юстиции специального циркуляра полицейским департаментам с просьбой обжаловать решение суда о регистрации союза полицейских. Однако при рассмотрении жалобы было учтено, что указанный циркуляр никак не повлиял на реализацию стремления полицейских учредить свое объединение. Оно было внесено в реестр общественных объединений и насчитывало около 33 тысяч членов. Было учтено также, что предшествующий циркуляр о полном запрете членства полицейских в профсоюзах был отменен.

В свете рассмотренного дела представляется, что решение, вынесенное по жалобе № 11603/85, *Council of Civil Service Unions and Others v United Kingdom*, 50 DR 228 (1987) о правомерности полного запрета на членство в профсоюзе лиц, работающих в организации, обеспечивающей безопасность военной и служебной связи и передачу донесений разведки правительству, сегодня могло бы быть и иным. Вряд ли такой запрет был бы признан соразмерным, несмотря на то, что он был принят в интересах национальной безопасности (особенно, если учесть, что основной проблемой было обеспечение бесперебойной работы организации, чего можно было добиться и менее жестким путем, например, просто запретив забастовки). Следует также отметить, что Комитет по свободе ассоциаций МОТ признал, что запрет на членство в профсоюзе по данному делу нарушает Конвенцию МОТ о свободе ассоциации (дело № 1261) и таким путем он был отменен.

212 См. жалобу № 7805/77 *X and Church of Scientology v Sweden*, 16 DR 68 (1979). Европейская Комиссия по правам человека признала, что прежний ее взгляд о том, что церковь (как, несомненно, и другие виды ассоциаций) подлежит защите только через права, принадлежащие ее членам, был ошибочным. Комиссия указала, что «религиозное объединение способно обладать правами и реализовывать их в собственном качестве, как представитель своих членов» (с. 70). Однако не любые действия, предпринятые против членов объединения, могут быть расценены как нарушение статьи 11 ЕКПЧ по отношению к объединению в целом. Так, в решении о приемлемости жалобы *Ahmed and*

Others v United Kingdom от 2 сентября 1995 г. подчеркивалось, что ограничения политической деятельности госслужащих не имели прямого воздействия на профсоюз, в котором те состояли. В то же время по делам *Council of Civil Service Unions and Others v United Kingdom*, 50 DR 228 (1987) и *Wilson and Others v United Kingdom* от 02.07.2002 г. соответственно запрет на членство в профсоюзе и выплата вознаграждения в качестве поощрения за выход из профсоюза были признаны затрагивающими права профсоюза в целом.

213 С жалобой обычно обращаются учредители объединения, которому было отказано в регистрации. См., например, *Sidiropoulos and Others v Greece*, 10.07.1998 или *Gorzeltk and Others v Poland*, 20.12.2001 г. Однако были случаи, когда с жалобами обращались незарегистрированные объединения, и ни Европейская Комиссия, ни Европейский Суд не возражали против этого, во всяком случае, когда национальное законодательство признает право незарегистрированных организаций реализовать свои цели (Жалобы № 26712/95, *Larmela v Finland*, 89 DR 64 (1997) и № 29225/95, *Stankov v Bulgaria*, 94 DR 68 1998 , либо когда это право признано национальными судами (*Canea Catholic Church v Greece*, 16.12.1997).

214 См. решения о приемлемости жалобы по делам *SM v Barbados* (502/1992, 31.03.1994) и *Singer v Canada* (455/1991, 26.07.1994).