

Вануа Валкадинова, ЛЛ.Д.

Асистент, Правно-историјски факултет,
Југозападни Универзитет „Неофит Рилски“, Благоевград,
Судија Управног суда у Благоевграду, Бугарска

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 342.726-056.26(497.2)

Рад примљен: 30.06.2015.

Рад прихваћен: 03.12.2015.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ ЛЮДЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В СООТВЕТСТВИИ С БОЛГАРСКИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

Абстрактный: *Запрет на дискриминацию связывается с правом на равное обращение с людьми. Право на равенство перед законом и защита против дискриминации для всех лиц представляет всеобщее право, признанное рядом международных и региональных актов.*

В современной правовой системе Р Болгарии установлена система правовых норм борьбы с дискриминацией в области гражданского, административного и наказательного права. Запрет на дискриминацию провозглашен конституционно в ст. 6 Конституции. Национальные механизмы борьбы против дискриминации включают специализированные органы и процедуры по контролю за соблюдением антидискриминационного законодательства и по защите жертв дискриминации.

Принятый в 2003 г., в силе с 01.01.2004 г., Закон о защите от дискриминации (ЗЗДискр.) защищает от дискриминации все лица, без учета признака, на основе которого осуществляется дискриминация. Закон о защите от дискриминации улаживает запрет на совершение дискриминации во всех сферах общественной жизни и средства для защиты против ее различных форм проявления в гражданских и административных правоотношениях. Для достижения этой цели закон предусматривает два механизма правовой защиты – административное производство перед Комиссией по защите от дискриминации (КЗК) и исковое производство перед районным судом. Наряду с ними существует возможность обжалования перед административным судом согласно Административно-процессуального кодекса (АПК) любого административного акта, выданного в нарушение ЗЗДискр. или других законов, улаживающих равенство в обращении, и присуждения возмещения ущерба, причиненного ими согласно Закона об ответственности государства и муниципалитетов за ущерб (ЗОГМУ).

1. Введение.

Запрет на дискриминацию связывается с правом на равное обращение с людьми независимо от их пола, расы, народности, этнической принадлежности, гражданства, религии или веры, происхождения, образования, убеждений, политической принадлежности, личного или общественного положения, инвалидности, возраста, сексуальной ориентации, семейного положения, имущественного состояния и пр. Право на равенство перед законом и защита против дискриминации для всех лиц представляет всеобщее право, признанное рядом международных и региональных актов – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Convention on the Rights of the Child, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Convention on the Political Rights of Women, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Social Charter, African Charter on Human and Peoples', American Convention on Human Rights и др.

В современной правовой системе Р Болгарии установлена система правовых норм борьбы с дискриминацией в области гражданского, административного и наказательного права. Запрет на дискриминацию провозглашен конституционно в ст. 6 Конституции. Конституционный принцип равенства перед законом проявляется в двух направлениях: запрет на произвольное неравенство и обязанность к равному обращению. Первое запрещает обращение в отклонении от установленных объективных критериев, а второе - не допускает ввод ограничений в права граждан, или же создание привилегий, основанных на исчерпывающе перечисленных в ст. 6, пар. 2, предложение 2 Конституции Республики Болгария признаках, включающих пол, расу, религию, личное и общественное положение и др.¹

Национальные механизмы борьбы против дискриминации включают специализированные органы и процедуры по контролю за соблюдением антидискриминационного законодательства и по защите жертв дискриминации.²

1 Решение № 1 Конституционного суда (КС) от 27.01. 2005 г. по к. д. № 8/ 2004 г. (Обн. ГГ, № 13 от 8 февраля 2005 г.).

2 О международных механизмах см. United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal, ed. Philip Alston. Oxford: Clarendon Press, 1992.

2. Признак „ограниченные возможности“.

Принятый в 2003 г., в силе с 01.01.2004 г., Закон о защите от дискриминации (ЗЗДискр.) защищает от дискриминации все лица, без учета признака, на основе которого осуществляется дискриминация. Дискриминационные признаки, на которые распространяется запрет закона, в т.ч. признак „ограниченные возможности“, указаны в ст. 4, пар. 1 ЗЗДискр.: пол, раса, народность, этническая принадлежность, человеческий геном, гражданство, происхождение, религия или вера, образование, убеждения, политическая принадлежность, личное или общественное положение, ограниченные возможности, возраст, сексуальная ориентация, семейное положение, имущественное состояние или любые другие признаки, установленные в законе или в международном договоре, по которым Республика Болгария является стороной.

Закон о защите от дискриминации не содержит легальной дефиниции понятия „ограниченные возможности“. Оно дано законодателем в Законе об интеграции людей с ограниченными возможностями (ЗИЛОВ). Согласно § 1, п. 1 от ДР ЗИЛОВ „ограниченной возможностью“ является любая потеря или нарушение в анатомической структуре, в физиологии или в психике данного индивида. Согласно § 1, т. 2 от ДР ЗИЛОВ „человек со стойким выраженным расстройством функций организма“ – это лицо, которое в результате анатомического, физиологического или психического расстройства функций организма имеет стойкие ограниченные возможности выполнять деятельность способом и в степени, возможные для здорового человека и о чем органы медицинской экспертизы установили степень ограниченной трудоспособности или определили вид и степень недуга 50% и свыше 50%.

Использованное ЗЗДискр. понятие „лицо с ограниченными возможностями“ имеет тоже смысловое содержание как и определенное в § 1, п. 3 Дополнительных распоряжений Закона о защите, реабилитации и социальной интеграции инвалидов (ЗЗРСИИ) понятие „инвалид“. Это любое лицо независимо от его возраста с физическим, сенсорным или умственным недугом, которое затрудняет его социальную интеграцию и участие в общественной жизни, его возможности для общения и обучения или его трудовую реализацию.

Эти легальные определения не перекрываются целиком и полностью с легальным определением понятия „люди с ограниченными возможностями“ по ст. 1 Конвенции ООН по правам инвалидов, согласно которой инвалидность - это стойкое физическое, душевное, интеллектуальное или сенсорное расстройство здоровья, которое при встрече человека

с различными жизненными ситуациями может нести угрозу его полноценной, эффективной и равной с остальными членами жизни в обществе. Таким же является и содержание признака „инвалидность“ в практике Суда Европейского союза. Суд ЕС определяет его в контексте занятости как ограничение, которое доводит до специфического физического, умственного или психологического расстройства здоровья, которое представляющее помеху участию инвалида в профессиональной жизни и ожидается, что оно продлится долго.³

Независимо от различий важно отметить, что оба определения - внутреннего и международного актов, не считают равнозначными инвалидность и болезнь. Инвалидность может быть вызвана болезнью, но сама по себе болезнь не значит инвалидность по смыслу ст. 4, пар. 1 ЗЗДискр. С другой стороны на общее понятие о инвалидности не влияет вывод о стойкости и продолжительности. Инвалидность, согласно Суда ЕС, различается от болезней, которые являются временным состоянием, даже если они и продолжительные. И не на последнем месте, инвалидность необходимо оценивать не как диагностицированный статут, а как объективную практическую функциональную недостаточность, так как из нее, а не из диагноза, квалификации врача или легитимации лечебного заведения зависит неравнопоставленность лица⁴.

3. Механизмы правовой защиты против дискриминации по признаку „ограниченные возможности“.

Закон о защите от дискриминации улаживает запрет на совершение дискриминации во всех сферах общественной жизни и средства для защиты против ее различных форм проявления в гражданских и административных правоотношениях. ЗЗДискр. имеет целью установление и санкционирование любой попытки поставить граждан в неравное положение в основу признаков по ст. 4, пар. 1 закона или любых других признаков, установленных в законе или в международном договоре, по которым Республика Болгария является стороной. Для достижения этой цели закон предусматривает два механизма правовой защиты – административное производство перед Комиссией по защите

3 Case C-13/05 *Chacón Navas v Eurest Colectividades SA* (Case C-13/05) [2006] ECR I- 6467.

4 Решение № 144 от 29.06.2007 г. по гр. д. № 78/2007 г. Апелляционного суд – г. Пловдива. Цит. по Пушкаровой, И., П. Поповой. Защищенные признаки и дискриминация по ассоциации. – В: Антидискриминационное право – гражданско-правовые аспекты защиты от дискриминации. С., 2011, с. 211.

от дискриминации (КЗК) и исковое производство перед районным судом. Наряду с ними существует возможность обжалования перед административным судом согласно Административно-процессуального кодекса (АПК) любого административного акта, выданного в нарушение 33Дискр. или других законов, улаживающих равенство в обращении, и присуждения возмещения ущерба, причиненного ими согласно Закона об ответственности государства и муниципалитетов за ущерб (ЗОГМУ).

Выбор пути для защиты зависит только и единственно от воли жертвы дискриминации. Законодатель не ограничил предварительно ни доступа к соответствующей защите, ставя специальные требования по отношению пассивной легитимации, ни объема требуемой защиты. И в обоих правовых способах защиты потерпевшего от дискриминации можно установить нарушение - ст. 47, п. 1 и ст. 71, пар. 1, п. 1 33Дискр., потребовать его преустановления и восстановления первоначального состояния - ст. 47, п. 2 и ст. 71, пар. 1, п. 2 33Дискр., а также возмещени за причиненный ущерб. Различие связывается со случаями одновременного поиска трех форм проявления защиты - установление нарушения, его прекращения, возмещение вреда. В этих случаях применяется исковой порядок защиты. Если жертва дискриминации предпочтет, чтобы специализированный государственный орган – КЗД установил факт дискриминации, то после вынесения ею решения можно потребовать через суд возмещения за причиненный ущерб – ст. 74 33Дискр. И в зависимости от статуса нарушителя - частный субъект или орган власти, производство о возмещение ущерба пойдет по общему исковому порядку (пар. 1) или согласно Закона об ответственности государства и муниципалитетов за ущерб (пар. 2).⁵

3.1. Защита против дискриминационных административных актов (административные акты, противоречащие 33Дискр. или другим законам, улаживающие равенство в обращении).

Уважение, защита и использование прав основных свобод человека является обязанностью как частных правовых субъектов, так и публично-правовых - государственных институций и органов местного самоуправления. 33Дискр. запрещает дискриминацию через акт, действие и бездействие, что прямо или косвенно затрагивает права или законные интересы лица на основе одного, более или всех защищенных признаков. Не всегда, однако, неправильное применение правовой нормы или неприменение прав

⁵ Определение № 5921 от 25.04.2012 г. Верховного административного суда (ВАС) по адм. д. № 3871/2012 г., VII о.

нормы административными органами может быть квалифицировано как дискриминирующий акт, действие или бездействие. В ряде случаев неправильное применение правовой нормы или неприменение правовой нормы административными органами является основанием для незаконосообразности выданных в противоречие с этими нормами административных актов, а раскрытие порядка правовой защиты различный. В этих случаях ЗЗДискр. отправляет нас к обжалованию административных актов согласно АПК.

Согласно ст. 73 ЗЗДискр. любое лицо, чьи права ущемлены административным актом, выданным в нарушение этого или других законов, улаживающие равенство в обращении, может его обжаловать перед судом по смыслу АПК. Судебное производство по ст. 73 ЗЗДискр. находится в предметном охвате административного правосудия. В наиболее широком смысле слова под административным правосудием понимается то правосудие, которое имеет предметом юридические споры, возникающие из действий администрации как публичной власти. А так как деятельность администрации проявляется чаще всего через административные акты, административные споры всегда сводятся к оценке их законосообразности – и тогда, когда спор направлен против самого административного акта, где требуют его отмены или изменения, и тогда, когда требуют отстранения последствий одного незаконосообразного административного акта путем присуждения возмещения ущерба или восстановления нарушенных прав. В любом случае административное правосудие является судебным контролем над действиями администрации, контролем, который имеет целью сохранить правовой порядок (Господинов, А, 1948:13).

Для оспаривания по смыслу АПК одого акта органа власти как нарушающий запрет на дискриминацию по ЗЗДискр., этот акт должен носить характеристики административного акта по смислу АПК.⁶

6 Вэтом смысле определение № 10471 от 30.10.2007г. Верховного административного суда (ВАС) по адм. д. № 10388/2007 г., III о., с которым суд принял, че распоряжение ст. 73 ЗЗДискр., предусматривающее возможность судебной защиты по смыслу АПК, предполагает, что права ущемлены административным актом, а оспоренное как дискриминирующее решение № 528 от 14.06. 2007 г. Столичного муниципального совета, с которым утверждено число кандидатов в судебные заседатели, которые должны быть предложены на Общем собрании судей Софийским городским судом и Софийским апелляционным судом для назначения, представляет элемент сложного фактического состава выбора судебных заседателей, элемент процедуры выбора, а не является индивидуальным административным актом по смыслу ст. 21 АПК.

Понятие “административные акты” охватывает широкий круг актов органов исполнительной власти.⁷ Между различными определениями административного акта в правовой науке намечается господствующее мнение, согласно которому административный акт является волеизъявлением органа публичной власти,⁸ что создает правовые последствия для граждан и при необходимости может быть наложено принудительно (Стайнов, П. 1993:85.). То, что его отличает от юридических актов в области частного права, – что в его основе лежит использование публичной власти. Через эту власть государство намечает рамку общего интереса, в которой частноправовые субъекты могут развивать свою деятельность. Но административный акт не определяется только обстоятельством, что выдается административным органом,⁹ а прежде всего своим внутренним содержанием обязательного одностороннего волеизъявления власти, выданное на основе и в исполнение закона (Лазаров, К, 2009:78).

3.1.1. Право оспаривание дискриминационного административного акта.

Согласно ст. 3 ЗЗДискр. защитой этого закона пользуются все физические лица, юридические лица, а также и объединения физических лиц. Так и в силу ст. 73 ЗЗДискр. любое лицо, чьи права ущемлены административным актом, выданным в нарушение того или иного закона, улаживающих равенство в обращении,^{10,11} может его обжаловать перед судом по смыслу АПК.

7 Большинство предполагает наличие решения со стороны административного органа, но не все акты являются решениями. Из-за этого административно-правовая теория и юриспруденция используют понятие “административный акт”.

8 Под понятием “орган публичной власти” необходимо понимать единоличный или коллегиальный орган или лицо, которые согласно закона и от имени государства могут выдавать обязательные волеизъявления в связи с организацией и функционированием государственного управления. См.: Стайнов, П. Административное правосудие. С., Фототипное издание БАН, 1993, с.75.

9 Согласно § 1, п. 1 ДР АПК “административный орган” - это орган, который принадлежит к системе исполнительной власти, а также и любой носитель административных правомочий, наделенный властью на основе закона.

10 Согласно Конституционного суда юридическое равенство представляет собой равнопоставленность всех граждан перед законом (позитивное право) и обязанность равного обращения с ними государственной властью. - Решение № 14/1992 г. Конституционного суда (КС) по к. д. № 14/1992 г. (Обн. ГГ № 93/1992 г.).

11 “С одними и теми же лицами, равными с правовой точки зрения действующего права, с учетом целей правового регулиравания, закон обращается одинаково». - Решение № 2 КС от 22.02.2007 г. по к. д. № 12/2006 г. (Обн. ГГ № 20 от 6 марта 2007 г.).

В начале жалоба на отмену административного акта, нарушающего распоряжения 33Дискр. или других законов, улаживающих равенство в обращении, не является особым видом жалобы в системе административного правосудия. Субъекты, имеющие право на жалобу, указаны в Конституции Республики Болгария в ст. 120, пар. 2 и в ст. 127, п. 3 – это граждане и юридические лица, которые административный акт затрагивает,¹² и прокуратура, которая “следит за соблюдением законности, предпринимая действия по отмене незаконнообразных актов”. С цитированными распоряжениями установлено правило, что право на оспаривание административного акта в интерес общества (т.е. претензия за нарушение объективного правового порядка без наличия ущемленных собственных прав) имеет только прокурор. Право граждан оспаривать административные акты существует только тогда, когда эти акты их затрагивают, т.е. в отношении граждан и юридических лиц исключено право жалобы в пользу третьего лица и право жалобы в интерес общества.¹³

Активную легитимацию по ст. 73 33Дискр. имеют все физические лица - болгарские граждане, иностранцы и лица без гражданства на болгарской территории, в случаях, когда административный акт прямо затрагивает права, законные интересы или создает обязанности для них на основе признака „ограниченные возможности“, где ущемление прав не следует понимать непременно как появление ущерба для правовых субъектов, а как одну возможность для ущемления. Но чтобы ущемленный мог обжаловать один административный акт, выданный в нарушении запрета на дискриминацию, не является достаточным, чтобы было налицо какое-либо ущемление. Акт должен ущемлять права на основе признака „ограниченные возможности“ объективно существующий, признанный и защищенный правом интерес или субъективное право. Не является достаточной субъективная оценка ущемленного, а объективное наличие субъективного права или защищенного правом интереса (Кындева, Е, 2006:314-315; Лазаров, К, 1973; Стайнов, П, 1993:557-558).

Активную процессуальную легитимацию по ст. 73 33Дискр. необходимо признать и для лиц, которые не являются носителями защищенного при-

12 Административный акт „затрагивает“ по смыслу ст. 120, пар. 2 Конституции граждан и юридические лица, когда нарушаются или ущемляются их права или законные интересы. – Решение № 21 Конституционного суда от 26.10.1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г. (Обн. ГГ № 99 от 1995 г.).

13 Кындева, Ем. Правовой интерес в административном процессе. - Административное правосудие, 2008, № 5; Решение № 5 КС от 17.04.2007 г. по к. д. № 11/2006 г. (Обн. ГГ № 35 от 27 апреля 2007 г.).

знака „ограниченные возможности”, но связаны с такими. Согласно СЕО принцип равного обращения не ограничивается только людьми, которые лично имеют телесный недуг, а применяется и к лицам, с которыми обращаются неблагоприятно, так как связаны с лицами с ограниченными возможностями.¹⁴ В подобных случаях неблагоприятного обращения с лицом, которое не имеют защищенного признака „ограниченные возможности“, но это обращение основывается на этом признаке, то такому лицу необходимо признать право на защиту через оспаривание административного акта как дискриминационный.

Распоряжение ст. 3, пар. 2 ЗЗДискр. расширяет круг лиц, имеющих право на защиту от дискриминационных актов, действия и бездействия, и признает его и для объединений физических лиц, а также и для юридических лиц, когда они дискриминированы на основе признаков по ст. 4, пар. 1, по отношении их членского состава или занятых в них лиц (Желев, Ж, 2011:211-216). Целью закона является обеспечение защиты общего интереса, а не личного интереса отдельных физических лиц. Закон не предусматривает защиту объединений физических лиц или юридического лица тогда, когда его члены или занятые в нем лица дискриминированы на основе признаков по ст. 4, пар. 1 ЗЗДискр. В судебном производстве по ст. 73 ЗЗДискр. не применимы распоряжения ст. 71, пар. 2 и пар. 3 ЗЗДискр., с которыми законодатель предоставил процессуальную легитимацию для предъявления иска синдикальными организациями и их филиалами, как и юридическими лицами с нехозяйственной целью для осуществления общественнополезной деятельности, от имени лиц, чьи права нарушены по их требованию или для предъявления самостоятельного иска, когда нарушены права множества лиц. В производстве по оспариванию индивидуальных административных актов эти организации не имеют признанной законом процессуальной легитимации подавать жалобу от имени лица, чьи права ущемлены этими актами или подавать самостоятельную жалобу, когда ущемлены права множества лиц. Они могут оспорить выданные в нарушение ЗЗДискр. и/или других законов, улаживающих равенство в обращении, общих или подзаконных нормативных актов в случаях, когда наряду с ними ущемляются или могут быть ущемлены общие права, свободы или законные интересы или рождаются обязанности для имеющих членство в объединении лиц. Правовой интерес сословных организаций и других юридических лиц с нехозяйственной целью в этих случаях проистекает от ущемления их прав или законных интересов, непосредственно

14 Case C-303/06, *Coleman v Attridge Law* [2008] ECR I-5603, 51.

вызванные предметом деятельности и целей их учреждения.¹⁵ Когда правовой интерес не обоснован предметом деятельности и целями, для которых эти организации созданы, его надо доказать, где, эвентуально возможно, что он связан с имуществом, которым они владеют (Найденова, П, 2011:322). В этих случаях пострадавшее от акта дискриминации является само юридическое лицо, а не его персональный состав, но в основе действий неравного обращения находится признак „ограниченные возможности“ его членов или затронутых в нем лиц, которые обуславливают неравное обращение в сравнении с другими объединениями физических лиц или юридических лиц, для чьих членов этот признак не является наличным.

Специальный ЗЗДискр. признал, что процессуальная легитимация может обжаловать административные акты, вынесенные в нарушение ЗЗДискр. или других законов, улаживающих равенство в отношении и КЗК. Оспаривание таких актов может быть предпринято и прокурором в силу предусмотренной в АПК процессуальной возможности оспаривать все административные акты, независимо в нарушении какого закона они выданы. Согласно ст. 16, п. 1 АПК прокурор может предпринять действия по отмене незаконнообразных административных и судебных актов через внесения протеста в суд (Хрусанов, Д, 2009:68).

3.1.2. Противоречие с запретом на дискриминацию по признаку „ограниченные возможности“ как основание для оспаривания административного акта в суде.

Административные акты, выданные административным органом на основании ЗЗ Дискр. или других законов, улаживающих равенство в обращении, могут быть обжалованы на всех основаниях по оспариванию административных актов, предусмотренных в ст. 146 АПК.¹⁶ Административный акт, выданный на основании другого закона, с которым нарушены распоряжения ЗЗДискр. или распоряжения других законов, улаживающих равенство в обращении, может быть оспорено и из-за его противоречия с материальноправовыми распоряжениями ЗЗДискр. или других законов, улаживающих равенство в обращении, на основании ст. 146, п. 4 АПК.

15 Толковательное решение № 2 от 12.02.2010 г. Общего собрания коллегии в Верховном административном суде Р. Болгария по толковательному делу № 4/2009 г.

16 Основания для оспаривания административных актов по ст. 146 АПК следующие: 1. отсутствие компетентности; 2. несоблюдение установленной формы; 3. существенное нарушение административно-производственных правил; 4. противоречия с материальноправовыми распоряжениями; 5. несоответствие с целью закона.

Основание по п. 4 ст. 146 АПК, а именно нарушение материальноправовых распоряжений, синтезирует в действительности все основания для оспаривания (отмены) административных актов. Все они сводятся в сущности к одной незаконнообразности, одному нарушению закона в общем смысле слова.¹⁷ Существенным при основании для оспаривания административного акта как противоречащий материальноправовым распоряжениям 33Дискр. или других законов, улаживающих равенство обращения, является то, что оно относится к несообразности акта с запретом на различное обращение на основе защищенных признаков согласно ст. 4, пар. 1 33Дискр., в т.ч. признака „ограниченные возможности“. В этих случаях тяжесть административного органа в том, чтобы доказать не только, что были соблюдены установленные требования регулярности (действительности или еще законосообразности) административного акта, перечисленные в распоряжении ст. 146 АПК как основания для оспаривания административных актов в суде, даже если и докажет существование объективных причин, которые объясняют различное отношение.¹⁸ Это требование изтекает из правила ст. 9 33Дискр., в силу которого и в соответствии с распоряжениями ст. 8, пар. 1 Директивы 2000/43, ст. 19, § 1 Директивы 2006/54/ЕС (переработанная), ст. 9 Директивы 2004/113/ЕС и ст. 10 Директивы 2000/78/ЕС, административный орган должен доказать в производстве по защите от дискриминации, что принцип равного отношения не нарушен, после того как сторона, которая утверждает, что была дискриминирована, предоставит факты, на основании которых может сделать предположение, что налицо есть дискриминация. То есть, орган должен доказать, что причиной различного обращения не является защищенный признак „ограниченные возможности“, если на основе фактов по делу у суда может возникнуть предположение о дискриминации в связи с выдачей оспоренного административного акта – случаи, при которых с жалобоподателем обращаются более неблагоприятно или с другим лицом обращаются более благоприятно при схожих обстоятельствах на основанном на защищенном законом признаке „ограниченные возможности“.

17 В этом смысле см.: Стайнов, П. Административное правосудие. С., Фототипное издание БАН, 1993, с. 362; Ангелов, А. Некомпетентность или превышение власти как повод для отмены административных актов. - ГДВУФАН, т. III /1942-1943/.

18 Например если будет доказано, что разница в возрасте для выхода на пенсию мужчин и женщин является оправданной с учетом социальных и демографических процессов в стране, а не связана с различиями в поле. - ECHR, *Andrie v Czech Republic* (17 February 2011, appl no 6268/08).

При жалобе о прямой дискриминации по смыслу ст. 4, пар. 2 ЗЗДискр.¹⁹ и § 1, п. 3 ЗР Закона о социальной интеграции людей с ограниченными возможностями,²⁰ административный орган должен доказать, что административный акт не является причиной различного отношения по признаку „ограниченные возможности“, а выданный на основе установленных в законе оснований для оспариваемого отношения или на основании некоторой из гипотез ст. 7 ЗЗДискр. о различном отношении, которые не являются дискриминацией. Прямая дискриминация абсолютно запрещена и закон не допускает в случаях прямой дискриминации анализ о законосообразности акта с учетом законной цели и ответственности средству, кроме как в исчерпательных гипотезах ст. 7 ЗЗДискр. Поэтому всегда, когда установит неравное отношение из-за „ограниченных возможностей“ вне распоряжений ст. 7 ЗЗДискр., суд должен отменить административный акт как дискриминационный на основании ст. 146, п. 4 АПК в связи со ст. 73 ЗЗДискр. И наоборот, при жалобе о косвенной дискриминации на основе признака „ограниченные возможности“ по смыслу ст. 4, пар. 3 ЗЗДискр.²¹ и § 1, п. 4 ДР ЗИЛОВ,^{22,23} административный орган должен доказать, что спорные критерии или практика преследуют легитимную цель и необ-

19 Прямая дискриминация – это любое более неблагоприятное отношение с лицами на основании признаков по пар. 1, чем отношение в настоящий момент, как относились или как бы относились к другому лицу при сравнимых схожих обстоятельствах.

20 „Прямая дискриминация“ – это поставка лица на основании признака „ограниченные возможности“ в более неблагоприятное положение в сравнении с другим лицом, которое находилось, находится или могло бы находиться в сравнимых схожих обстоятельствах.

21 „Косвенная дискриминация“ – это поставка лица на основании признаков по пар. 1 в более неблагоприятное положение в сравнении с другими лицами через кажущиеся нейтральными распоряжение, критерии или практики, если только это распоряжение, критерий или практика объективно оправданы с учетом цели закона и средства для достижения цели являются подходящими и необходимыми.

22 „Косвенная дискриминация“ – это поставка лица на основании признаков по пар. 1 в более неблагоприятное положение в сравнении с другими лицами через кажущиеся нейтральными распоряжение, критерии или практики если только это распоряжение, критерий или практика объективно оправданы с учетом цели закона, несвязана с признаком „ограниченные возможности“, и средства для достижение цели являются подходящими и не превышают необходимого для ее достижения.

23 Пушкарова, И. Косвенная дискриминация. – В: Антидискриминационное право – гражданско-правовые аспекты защиты от дискриминации. С., 2011, с. 106. – „Косвенная дискриминация не является различным (неблагоприятным) отношением, а является компрометирование (представление в неблагоприятном положении) через одинаковое отношение в различных ситуациях. Она устанавливается не столько через исследование содержания правила, а через сравнение последствий, которые оно порождает в правовых сферах различных, групп своих адресатов.

ходимы для ее достижения, где закон не предусматривает других, менее ущемляющих права средств для ее достижения, кроме как через выдачу оспоренного административного акта. Административный орган должен кумулятивно установить наличие трех предпосылок: законная цель, пропорциональное средство для ее достижения и отсутствие других более благоприятных для жалобоподателя способов для ее достижения. При отсутствии какой-либо из трех предпосылок административный акт должен быть отменен как форма проявления недопустимой косвенной дискриминации на основании ст. 146, п. 4 АПК в связи со ст. 73 ЗЗДискр.²⁴

3.2. Защита от дискриминационных действий и бездействий административных органов (действия и бездействия, противоречащие ЗЗДискр. или другим законам, улаживающим равенство в обращении).

Защита от дискриминационных действий и бездействий административных органов осуществляется согласно ст. 250 и ст. 256, 257 АПК.

Каждый, кто имеет правовой интерес, может потребовать прекращения дискриминационных действий на основе признака „ограниченные

²⁴ Так с решением № 6633 от 4.11.2013 г. по адм. д. № 8029/2013 г. Административный суд – г. София отменил как проявление дискриминации приказ Мэра Столичного муниципалитета, с которым постановлен отказ для выдачи карты для преференциальной парковки транспортных средств, совершающие перевозки людей с ограниченными возможностями в зонах почасовой платной парковки на определенных и обозначенных для этих целей мест. Приказ был оспорен как дискриминационный из-за противоречия распоряжения ст. 51, пар. 6 Правил об организации движения на территории Столичного муниципалитета, на основе которых выдан приказ, со ст. 2 Закона об интеграции людей с ограниченными возможностями, который требует равнопоставленности людей с ограниченными возможностями. Суд постановил, что распоряжение ст. 51, пар. 6 цитированных правил только на первый взгляд направлена к устранению фактической, объективной неравнопоставленности между людьми с ограниченными возможностями и лицами без анатомического, физиологического или психического недуга, где предусматривает преференцию за лиц с исключительно тяжелыми заболеваниями, у которых есть установленная необратимая проблема с передвижением, но не дает возможности лицам с более легкими ограниченными возможностями действительно, эффективно и реально интегрироваться социально в общество через него. Введенное ст. 51, пар. 6 Правил разрешение только для определенной категории лиц с ограниченными возможностями и то только для определенной категории этих лиц с „необратимыми“ недугами по смыслу § 1, п. 2 ДР на ЗИЛОВ, использовать свое законное право на доступную жизненную среду представляет в отношении остальных лиц с ограниченными возможностями нарушение ст. 2, п. 1 и 2, ст. 4, п. 4, ст. 32-38 ЗИЛОВ и является формой косвенной дискриминации по смыслу ст. 4, пар. 3 ЗЗДискр.

возможности“, совершаемые административным органом или должностным лицом, которые не основываются на административном акте или законе. Защита по ст. 250 АПК направлена против любых фактических действий, которые не являются административными актами. Право требовать прекращения действий предполагает, чтобы они были неосновательными, т.е. чтобы они не основывались на административном акте или законе, и нарушали или угрожали праву равного обращения того, кто желает его прекращения.

Бездействие административного органа выполнить свою обязанность, вытекающее прямо из нормативного акта, может быть оспорено бессрочно. Обязанности должны быть только для фактических действий, вытекающих прямо из правовой нормы при наступлении определенного юридического факта (Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов, 2006:446-447; Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Кындева, К. Лазаров, 2007:332-335; Лазаров, К., Ем. Кындева, Ал. Еленков, 2007.328).

3.3. Ответственность за вред от дискриминационных актов, действия и бездействия административных органов.

При использовании своих правомочий административные органы должны руководствоваться законом. При нарушении этого требования, в причинно-следственной связи с которым наступил ущерб, ущерб должен быть возмещен. Согласно ст. 74, пар. 2 ЗЗДискр. любое лицо, которому нанесен ущерб в связи с нарушением прав по этому или другим законам, улаживающим равенство в обращении от незаконных актов, действия и бездействия государственных органов и должностных лиц, в т.ч. органов местного самоуправления, может предъявить иск о возмещении ущерба против лиц и/или органов, причинили ущерб согласно ЗОГМУ. Ущерб, однако, должен возникнуть прямо от действия отмененного дискриминационного административного акта.

Иски о возмещении ущерба, причиненного гражданам или юридическим лицам незаконнообразными актами, действиями и бездействиями административных органов и должностных лиц рассматриваются согласно главе XI раздела III АПК.

Распоряжения ст. 204, пар. 1 и пар. 2 АПК вводят как абсолютную процессуальную предпосылку для предъявления иска о возмещении ущерба, требуют, чтобы ущемляющий права административный акт был предварительно отменен надлежащим образом или иск о возмещении ущерба был объединен для общего рассмотрения с оспариванием административного акта на основании его противоречия с ЗЗДискр.

согласно Раздела I, II или III Главы X, Часть III АПК (оспаривание индивидуальных, общих или нормативных административных актов в суде). Отсутствие предварительного вынесения решения КЗК не является помехой для предъявления иска о возмещении по ст. 74, пар. 2 3ЗДискр. в связи со ст. 1 ЗОДОВ.²⁵ Когда, однако с вступившим в силу решением КЗД установлено противоречие административного акта с 3ЗДискр., ее решение является связывающим для сторон и для суда относительно факта дискриминации, независимо что у КЗД нет полномочий отменять административные акты как дискриминационные.²⁶ В этих случаях суд по иску о возмещении ущерба должен признать в своих мотивах незаконнообразность административного акта на основе решения КЗД и определить размер должного возмещения. Когда административный акт не отменен предварительно как нарушающий запрет на дискриминацию из-за признака „ограниченные возможности“, иск по ст. 74, пар. 2 3ЗДискр. о вреде от этого акта должен быть объединен с оспариванием этого же акта в суде на основании его противоречия с 3ЗДискр. В этой гипотезе суд по иску о возмещении ущерба должен установить с помощью своего решения противоречие административного акта с запретом на различное отношение из-за признака „ограниченные возможности“, отменяя его, и лишь только тогда вынести решение по иску о возмещении ущерба.

Иски о возмещении ущерба от дискриминационных действий или бездействий административных органов или должностных лиц, также подлежат рассмотрению согласно ст. 74, пар. 2 3ЗДискр. в связи со ст. 1 ЗОГМУ в связи со ст. 203 и ст. 204, пар. 4 АПК. Их предъявление, рассмотрение и вынесение решения не является предварительно вынесенным решением КЗД с вступившим в силу решением. Незаконность действия или бездействия, из-за их противоречия с 3ЗДискр., устанавливается административным судом, которому предъявлен иск о возмещении ущерба (ст. 204, пар. 4 АПК).²⁷ Но в случаях, когда КЗД установила с вступившим

25 Определение № 56 от 19.07.2011 г. по д. № 42/2011 г., объединенного 5 чл. состава ВАС и ВКС. Подробнее по этому вопросу см.: Илиева, М. Практика Верховного административного суда и Административного суда, г. София по Закону о защите от дискриминации. С., 2009.

26 В этом смысле решение № 4540 от 08.04.2010 г. ВАС по адм. д. № 7517/2009 г.

27 Так решением № 9220 от 01.07.2010 г. по адм. д. № 2329/2010 г. Верховный административный суд определил бездействие муниципалитета выполнить свою обязанность в срок до 31 декабря 2006 г. обеспечить свободный доступ для лиц с ограниченными возможностями к общественным зданиям и сооружениям – собственности муниципалитета как дискриминационное на основе признака „ограниченные возможности“ и по смыслу ст. 4, пар. 5 3ЗДискр., в силу которого считается дискриминацией сооружение и обслуживание архитектурной среды, которая

в силу решением, что данное действие или бездействие противоречат ЗЗДискр., суд по иску о возмещении ущерба не может пересмотреть вопрос о незаконности действия или бездействия из-за их противоречия с ЗЗДискр., а должен посчитаться с решением КЗД и определить размер возмещения ущерба.

4. Заключение.

Защита от дискриминации в национальном праве Болгарии после 01.01.2004 г. регулируется Законом о защите от дискриминации (обн. ГГ №86/2003 г.). Принятие этого распоряжения в ответ требованиям к Болгарии как страны-члена ЕС ввести нормы недискриминации и равенства возможностей общего европейского законодательства. Предметом правового регулирования закона является защита против всех форм дискриминации и способов ее предотвращения (ст. 1). Установление нарушений прав и свобод человека предоставлено специализированному государственному органу - Комиссии по защите от дискриминации, и суду. Таким образом болгарский законодатель придал особенную весомость защите своих граждан от любых форм дискриминации и нарушения общепринятых прав и свобод, которая необходима для каждого современного демократического и правового государства.

Библиография

Ангелов, А. Некомпетентность или превышение власти как повод для отмены административных актов. - ГДВУФАН, т. III /1942-1943/

Господинов, А. Административное правосудие. С., 1948

Желев, Ж. Защита от дискриминации юридического лица и объединений физических лиц. – В: Антидискриминационное право – гражданско-правовые аспекты защиты от дискриминации. С., 2011

Илиева, М. „Практика Верховного административного суда и Административного суда, г. София по Закону о защите от дискриминации. С., 2009

Кындова, Ем. Административное правосудие. С, Сиела, 2006

затрудняет доступ лицам с ограниченными возможностями к публичным местам. Суд вынес решение, что невыполнение вытекающей из ст. 32 ЗИЛОВ обязанности представляет бездействие и имеет результат ущемление достоинства людей с ограниченными возможностями, что должно быть возмещено присуждением денежных сумм для отстранения ущерба по справедливости.

Кындева, Ем. Правовой интерес в административном процессе. - Административное правосудие, 2008, № 5

Лазаров, К. Относительно понятия правового интереса о судебном обжаловании административных актов. - Социалистическое право, 1973, № 2

Лазаров, К. Административное право. С, Феня, 2009

Лазаров, К., Ем. Кындева, Ал. Еленков. Комментарий Административно-процессуального кодекса. С., ЦОА "Кръстьо Цончев", 2007

Найденова, П. Оспаривание дискриминационных административных актов согласно Административно-процессуального кодекса. - В: Антидискриминационное право - гражданско-правовые аспекты защиты от дискриминации. С., 2011

Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административно-процессуальный кодекс. Комментарий. С., Сиела, 2006

Пушкарова, И. Косвенная дискриминация. - В: Антидискриминационное право - гражданско-правовые аспекты защиты от дискриминации. С., 2011

Пушкарова, И., П. Поповой. Защищенные признаки и дискриминация по ассоциации. - В: Антидискриминационное право - гражданско-правовые аспекты защиты от дискриминации. С., 2011

Стайнов, П. Административные акты в правовой системе НРБ. С., Наука и искусство, 1952

Стайнов, П. Административное правосудие. С., Фототипное издание БАН, 1993

Хрусанов, Д. Участие прокурора в административном процессе. - Общество и право, 2009, № 6

Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Кындева, К. Лазаров. Новые моменты в Административном процессе согласно АПК. Тематический комментарий. С., Сиела, 2007

Handbook On European Non-Discrimination Law, European Union Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights - Council of Europe, Luxembourg 2011

United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal, ed. Philip Alston. Oxford: Clarendon Press, 1992

Case C-13/05 Chacón Navas v Eurest Colectividades SA (Case C-13/05) [2006] ECR I- 6467.

Case C-303/06, Coleman v Attridge Law [2008] ECR I-5603, 51.

ECHR, Andrle v Czech Republic (17 February 2011, appl no 6268/08).

Вануа Валкадинова, ЛЛ.Д.

Асистент, Правно-историјски факултет,
Југозападни универзитет „Неофит Рилски“, Благоевград,
Судија Управног суда у Благоевграду, Бугарска

АДМИНИСТРАТИВНИ АСПЕКТИ ЗАШТИТЕ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У БУГАРСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Резиме

Забрана дискриминације је повезана са правом на једнак третман. Право на једнакост пред законом и заштита од дискриминације свих особа је универзално право признато разним међународним и регионалним актима.

У модерном правном систему Републике Бугарске успостављен је систем правила за борбу против дискриминације у области грађанског, управног и кривичног права. Забрана дискриминације загарантована је чланом 6 Устава Републике Бугарске. Национални механизми за борбу против дискриминације обухватају специјализоване органе и процедуре за праћење усаглашености националног антидискриминационог законодавства и заштиту од дискриминације.

Закон о заштити од дискриминације, који је усвојен је 2003. године и ступио на снагу 1. 1. 2004. године, уређује заштиту свих особа од дискриминације, без обзира на основ дискриминације. Законом се регулише забрана дискриминације у свим сферама јавног живота и обезбеђују два механизма за правну заштиту од дискриминације на основу «инвалидитета»: управни поступак пред Комисијом за заштиту од дискриминације, и грађански поступак пред Окружним судом. Поред грађанскоправног захтева за судску заштиту, постоји могућност жалбе пред Управним судом против било ког управног акта који је издат у супротности са Законом о заштити од дискриминације или другим актима којима се уређује једнак третман и надокнада штете која је проузрокована повредом прописаних норми, у складу са Законом о одговорности за штету од стране државних и општинских органа власти.

Кључне речи: заштита од дискриминације, особе са инвалидитетом, бугарско законодавство.