

---

## **БОРЬБА С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ В РОССИИ: ПОВЕСТКА ДНЯ ДЛЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

*Соболева А.К.\**

В 2009 году Автономная некоммерческая организация «Юристы за конституционные права и свободы» (АНО «ЮРИКС») приступила к реализации проекта «Устранение правовых препятствий для реализации прав и свобод без дискриминации по признакам этнического происхождения, пола и возраста в Российской Федерации». Целью проекта являлась разработка концепции по внесению изменений в российское законодательство, которые способствовали бы достижению равного доступа к правам человека и другим правам, предусмотренным в российском законодательстве, всех членов общества, независимо от их этнической принадлежности, пола и возраста. Для написания разделов концепции были приглашены ведущие российские эксперты в области дискриминации: доктор юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН Т.А. Васильева, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Европейского центра по вопросам меньшинств А.Г. Осипов, директор программы доступа к правосудию и гендерной программы Американской ассоциации юристов в РФ Ю.А. Антонова. В ходе работы над разделами концепции были учтены замечания рецензентов, которые внимательно изучали первоначальные и заключительные варианты всех вошедших в данный сборник материалов: доктора юридических наук, заслуженного юриста РФ С.В. Полениной, кандидата юридических наук В.В. Лузина, кандидата экономических наук, эксперта ООН по гендерному равенству З.А. Хоткиной, заместителя начальника кафедры уголовного процесса Уфимского юридического института МВД О.Г. Кудрявцевой, старшего преподавателя Воронежского филиала Российской Академии государственной службы при Президенте РФ И.В. Сиволдаева.

Поскольку разработка представленной концепции – первая попытка предложить российскому законодателю конкретный вариант решения проблемы предотвращения дискриминации посредством правового

---

\* Кандидат филологических наук, доцент кафедры публичной политики ГУ-ВШЭ, главный эксперт-консультант по научно-правовой деятельности АНО «ЮРИКС».

регулирования, ее авторы ограничились для начала тремя основными признаками, по которым проживающие в России лица чаще всего испытывают дискриминационное обращение: этническая принадлежность, пол и возраст. Такой подход не означает, конечно, что не существует проблемы дискриминации по признаку инвалидности и состояния здоровья, религиозной принадлежности или каким-либо иным, но задача охватить все и сразу была бы слишком амбициозной. Сотрудники проекта исходили из того, что главное – задать определенный вектор движения, разработать основу, по которой можно будет в дальнейшем выстраивать наше российское антидискриминационное законодательство, от которой можно отталкиваться, которую можно обсуждать и дополнять и которая даст начало законодательным работам в данной области. Именно потому, что предлагаемые материалы касаются лишь трех видов дискриминации, было решено не объединять их в единый текст, а представить в виде трех разделов.

Автономная некоммерческая организация «Юристы за конституционные права и свободы» изучает проблемы дискриминации в России и других развитых странах с 2003 г. Изучение международно-правовых стандартов, зарубежного законодательства и правоприменительной практики в сравнительной перспективе показало, что, несмотря на запрет дискриминации во всех комплексных международно-правовых актах, принятых в рамках ООН (в частности, во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.), в специализированных актах, направленных на предотвращение дискриминации в определенных сферах (Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г., Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., Конвенции МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятий от 25 июня 1958 г. и др.), в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1959 г., а также в конституциях и отраслевом законодательстве демократических стран, искоренить полностью данное явление не удалось ни странам Европы, ни странам Северной Америки. Например, такое явление как «этническое профилирование» (или этнические избирательный подход) при выборе полицией лиц, которые должны попасть под более тщательную проверку или подозрение в силу принадлежности к определенной расовой или этнической группе, распространено и в США, и в Канаде, и в странах Европы. АНО «ЮРИКС» опубликовала данные об этом в своих изданиях «Дискриминация в США: правовые и социологические исследования» (2005), и «Этнически избирательный подход в деятельности полиции в Европе» (2006). Проведенное АНО «ЮРИКС» исследование подтвердило наличие этого явления и в России, в 2006 г. был опу-

бликован доклад по результатам мониторинга проверки документов сотрудниками милиции в г. Москве под названием «Этнически избирательный подход в действиях милиции в московском метро»<sup>1</sup>.

Но еще более распространена дискриминация в таких сферах, как здравоохранение, трудоустройство, образование, доступ к государственной службе или государственным услугам. Действовавшее до недавнего времени в Европе законодательство, содержавшее общий запрет дискриминации, оказалось неэффективным, поскольку не могло применяться из-за отсутствия механизма реализации провозглашенных норм. Возникла необходимость в разработке и принятии специального законодательства, которое давало бы четкое определение прямой и косвенной дискриминации (а также того, что дискриминацией не является), указывало сферы действия запрета на различие в обращении, устанавливало действенные принципы доказывания фактов дискриминации и предусматривало адекватные средства защиты для жертв дискриминации.

В России на государственном уровне проблемой дискриминации никто серьезно не занимается – считается, что дискриминация для нас неактуальна, поскольку не выходит за рамки бытовой. Непримируемая борьба в последние годы ведется лишь с насилием на расовой и национальной почве, в то время как ненасильственная дискриминация этнических, национальных, религиозных, сексуальных меньшинств и женщин остается незамеченной, а иногда и прямо поощряется органами власти.

Попытки оспорить в суде случаи, когда женщине 50-ти лет отказывают в приеме на работу, трудящемуся-мигранту предлагают более низкую зарплату, а местных цыган не пускают в клуб на дискотеку, редко заканчиваются победой истцов, поскольку при существующих процессуальных требованиях практически невозможно доказать, что нарушения имели место именно в силу принадлежности человека к определенной возрастной, этнической или иной социально уязвимой группе. В лучшем случае удается восстановить само нарушенное право – трудовое, жилищное, на доступ к образованию или медицинским услугам, а вот право на равенство и равное обращение так и остается защищенным. Это приводит к тому, что дискриминационная практика не изживается и негативные стереотипы в отношении ряда этнических, возрастных и иных групп продолжают действовать среди большинства населения, включая сотрудников правоохранительных органов и иных чиновников.

---

<sup>1</sup> Этнически избирательный подход в действиях милиции в московском метро. Сер. «Дискриминация вне закона». Вып. 3. М.: Новая юстиция, 2006.

Неслучайно международные органы в своих рекомендациях России неоднократно указывали на необходимость принятия в нашей стране специального закона о предотвращении дискриминации. Так, в Заключительных замечаниях Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) от 1 февраля 2002 г. говорится:

*«373. У Комитета вызывает беспокойство, что Конституция, которая признает право женщин на равенство перед законом, не содержит определения дискриминации или прямого запрета на дискриминацию по признаку пола. Комитет отмечает, что Конституция не стала эффективным инструментом для предотвращения дискриминации...»*

*375. Комитет отмечает, что отсутствует законодательство в тех критически важных сферах, где существует дискриминация в отношении женщин. Его беспокоит, что женщины не прибегают к судебным процедурам для борьбы с дискриминацией по признаку пола из-за пробелов в законодательстве, барьеров в системе доказывания, общего низкого уровня правовой осведомленности и недоверия правовой системе.*

*376. Комитет рекомендует разработать специальное законодательство и эффективные процедуры его применения для борьбы с дискриминацией и ее предотвращения и для ответа на насилие в отношении женщин» (Concluding comments of the Committee – CEDAW: Russian Federation. 16. 08. 2010 г. UN.Doc A/57/38 (Part I), абз. 354–505. Неофици. пер. с англ.).*

В 2008 г. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в Заключительных замечаниях на доклад, представленный Российской Федерацией, рекомендовал нашему государству: *«рассмотреть вопрос о включении в его законодательство ясного и всеобъемлющего определения расовой дискриминации, включая все акты прямой и косвенной дискриминации, которое охватывало бы все отрасли права и сферы общественной жизни..., а также создать механизм систематического сбора данных «об осуществлении этническими меньшинствами и негражданами прав, закрепленных в Конвенции, в том числе прав на труд, жилище, здоровье, социальное обеспечение и образование, в разбивке по признакам пола, этнической принадлежности и гражданства».*

Отмечая, что целый ряд отраслевых законов, например, Трудовой кодекс РФ, содержит положения о запрещении дискриминации, Комитет, тем не менее, выразил беспокойство *«в связи с тем, что в государстве-участнике еще не принято всеобъемлющее гражданское и административное законодательство для предотвращения и пресечения расовой дискриминации во всех областях»*, поэтому рекомендовал России *«рассмотреть вопрос о принятии всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, которое охватывало бы прямые и косвенные проявления дискриминации и адекватно распределяло бы бремя доказыва-*

*ния актов расовой дискриминации в рамках гражданского и административного судопроизводства». (UN Doc. CERD/C/RUS/CO/19, 22 September 2008, абз. 9–11).*

На 95-й сессии Комитета по правам человека ООН, которая состоялась 16 марта – 3 апреля 2009 г., Комитет представил «Перечень вопросов, подлежащих обсуждению в связи с рассмотрением 6-го периодического доклада Российской Федерации (CCPR/C/RUS/6)», в котором заинтересовался: «Планирует ли государство-участник принять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство» (UN Doc. CCPR/C/RUS/Q/6)? А в октябре того же года указанный Комитет в Заключительных замечаниях по выполнению Россией Международного пакта о гражданских и политических правах (UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, 29 октября 2009 г.) отметил, что большинство рекомендаций, данных по итогам рассмотрения предыдущего доклада, Россией выполнены так и не были, а следовательно, остаются в силе. Ряд этих замечаний касался искоренения этнически предвзятого подхода со стороны сотрудников правоохранительных органов к проверке документов у лиц с кавказской, среднеазиатской и африканской внешностью. В дополнение к ранее данным рекомендациям, Заключительные замечания 2009 г. отразили обеспокоенность Комитета систематическими актами дискриминации в отношении геев, лесбиянок, транссексуалов и бисексуалов (ЛГБТ). Замечания содержат требование «обеспечить эффективную защиту против насилия и дискриминации по признаку сексуальной ориентации, в частности, путем принятия исчерпывающего антидискриминационного законодательства, которое включает запрет дискриминации по признаку сексуальной ориентации».

Таким образом, принятие специального законодательства, создающего механизм для искоренения дискриминации по различным признакам, является международным обязательством Российской Федерации.

АНО «ЮРИКС» на протяжении ряда лет изучала законодательство различных стран, в котором детально прописан механизм противодействия дискриминации, сферы действия запрета дискриминации, процедура доказывания актов дискриминации, ответственность виновных и способы восстановления нарушенного права для жертв. В результате исследований появились книги: трехтомная хрестоматия «Защита личности от дискриминации», в которую вошли статьи, отрывки из российских и зарубежных исследований в области дискриминации, переводов законодательных актов Швеции, ЮАР, Нидерландов, Болгарии, Румынии, директив Европейского Союза о равенстве и равном обращении, судебных решений национальных судов, Европейского Суда по правам человека и прецедентных дел Комитета по правам человека

ООН<sup>2</sup>; аналитическая записка «Антидискриминационное законодательство и практика в России и зарубежных странах (расовая и этническая дискриминация)»<sup>3</sup>; сборник документов «Защита личности от дискриминации по признаку возраста»<sup>4</sup>.

Поскольку мы хорошо знали опыт и практику других стран, принимая за разработку предложений по изменению российского законодательства, то отдавали себе отчет в сложности стоящих перед нами задач. В частности, необходимо было:

1) дать правовые дефиниции дискриминации, ее типам и видам, а также тем явлениям, которые следует с ней разграничивать;

2) предложить изменения в системе доказывания, которые позволили бы эффективно подтверждать наличие или отсутствие факта дискриминационного обращения на практике;

3) проанализировать плюсы и минусы введения единого, комплексного антидискриминационного закона по сравнению с внесением изменений в существующие законодательные акты (например, Гражданский кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ и т.д.);

4) предложить процедуры обращения с жалобами на акты дискриминации и их рассмотрения органом, специально созданным для этой цели, или иным государственным органом из уже существующих, на который могли бы быть возложены подобные функции;

5) предложить санкции для нарушителей законодательства о запрете неравного обращения, а также способы восстановления нарушенного права для жертв дискриминации.

Первой трудностью стало отсутствие единого понимания того, что стоит за словом «дискриминация». Например, на бытовом уровне как дискриминацию часто воспринимают любое различие в правовом статусе или в материальном обеспечении, любое различие в обращении, особенно в сфере труда и занятости или в сфере предоставления услуг. Так, в одном судебном решении по трудовому спору о восстановлении на работе судья пришла к выводу, что в отношении работника была допущена дискриминация лишь потому, что увольнение было незаконным. Вторая крайность, наоборот, заключается в нежелании признавать наличие дискриминации даже там, где она явно угадыва-

---

<sup>2</sup> Защита личности от дискриминации. В 3 т. Сер. «Дискриминация вне закона». Вып. 4. Т. 1. М.: Новая юстиция, 2009; Вып. 5. Т. 2. М.: Новая юстиция, 2009; Вып. 3. Т. 3. М.: Новая юстиция, 2006.

<sup>3</sup> *Осипов А.Г.* Антидискриминационное законодательство и практика в России и зарубежных странах (расовая и этническая дискриминация): аналит. зап. М.: Новая юстиция, 2009.

<sup>4</sup> Защита личности от дискриминации по признаку возраста: сб. док. / сост. и ред. Т.А. Васильева. М.: Новая юстиция, 2010.

ется, особенно если она не сопровождается нарушением каких-либо других прав. Такой подход нашел отражение даже в практике Комитета по правам человека ООН и в ранних решениях Европейского Суда по правам человека, который только в последние пять лет стал такую практику менять.

Отсутствие внимания к проблемам дискриминационного обращения в России отчасти можно объяснить тем, что равенство рассматривалось у нас не столько как правовая, сколько как социальная, экономическая и политическая категория. В российской юридической науке до сих пор принято выделять равенство формальное, равенство юридическое и равенство фактическое. Юридическое равенство обычно понимается именно как формальное, и в теории права для его обозначения принято использовать термин «равноправие». Юридическое равенство (равноправие) включает в себя равенство в сфере прав и свобод, равенство правовых обязанностей, равные основания юридической ответственности. Такое понимание зиждется на постулате, что равное должно регулироваться равным образом, т.е. к людям, находящимся в равном положении, должны применяться одни и те же правила. Однако на современном этапе пришло понимание того, что различия в конкретных жизненных обстоятельствах, которые делают формально равные права фактически неодинаковыми (например, право на образование у обычных лиц и лиц с заболеваниями опорно-двигательной системы), нельзя игнорировать, поскольку это несовместимо с принципами справедливости и уважения достоинства личности. Современная концепция юридического равенства стала включать в себя не только наличие равных прав, но и наличие равных возможностей, которые государство обязано обеспечить уязвимым социальным группам (инвалидам, женщинам, аборигенам, языковым меньшинствам и т.д.) для того, чтобы они могли реально воспользоваться провозглашенными для всех правами, а также равного обращения административных, судебных, правоохранительных органов со всеми лицами, независимо от того, принадлежат ли они к меньшинствам или социально уязвимым группам или нет. Таким образом, для обеспечения реального юридического равенства необходимо не только исключить неравное обращение с людьми, но и предоставить гарантии того, чтобы все без исключения лица смогли воспользоваться имеющимися правами.

Дефиниции дискриминации, предлагаемые авторами концепции, основаны на международно-правовых документах и отражают лучшие образцы национального законодательства тех стран, которые являются для нас наиболее близкими по истории своего развития, политико-правовой системе и стереотипам в области отношения к меньшинствам (в частности, Болгарии, Чехии).

При разработке концепции учитывалось также, что дискриминация бывает насильственной и ненасильственной. К насильственной относятся преступления против жизни и здоровья, совершенные по мотивам принадлежности потерпевших к определенной группе. Чаще всего ее жертвами становятся представители этнических, религиозных, сексуальных меньшинств. Следует отметить, однако, что преступления на расовой или религиозной почве относятся, в первую очередь, к тем статьям национального законодательства, которые связаны с нарушением права на физическую неприкосновенность, поэтому высказывается точка зрения, что насильственные акты не следует считать дискриминацией, даже если они совершены по мотиву ненависти<sup>5</sup>. При разработке концепции внимание уделялось именно ненасильственной дискриминации, поскольку в российском законодательстве уголовная ответственность за преступления, совершенные по мотивам вражды и ненависти, прописана достаточно четко.

В концепции не указаны меры защиты и против «языка вражды» — выражения агрессии против определенных групп (например, этнических и религиозных меньшинств, женщин, инвалидов, гомосексуалистов) в устной речи, прессе, Интернете. Хотя «язык вражды» является свидетельством неравного, враждебного, оскорбительного отношения к представителям определенных групп, его, как правило, не рассматривают как акты дискриминации в специальном антидискриминационном законодательстве, поскольку высказывания следует рассматривать либо в свете свободы ограничений на свободу выражения мнения, либо в свете преступлений против физической неприкосновенности личности (при призывах к насилию).

К ненасильственной дискриминации относятся такие действия, как: оказание предпочтения представителям определенной группы при приеме на работу, выделении жилплощади, предоставлении услуг (например, белым перед черными, болгарам перед цыганами), либо необоснованный отказ в предоставлении услуг, доступе в общественные места, найме на работу лицам, принадлежащим к определенным группам (инвалидам, цыганам, женщинам и т.д.). Ненасильственная дискриминация находит проявление в предвзятом отношении к представителям уязвимых групп в духовной, социальной, политической, экономической жизни общества, в сферах труда и служебных отношений, отдыха и досуга. Опасность ненасильственной дискриминации часто недооценивается. Между тем ее необходимо искоренять, поскольку она не просто создает напряженность в обществе за счет того,

---

<sup>5</sup> Борьба с дискриминацией в России: основные направления деятельности для юристов и активистов правозащитного движения / под ред. А.К. Соболевой. М.: Юрист, 2004. С. 7–8.



что лица, подвергающиеся дискриминации, испытывают дискомфорт, чувство униженности и незащищенности, но и таит в себе угрозу возникновения конфликтов на межэтнической и религиозной почве, появления социальных взрывов, роста насильственных преступлений.

Для того чтобы определить, имеет ли место дискриминация, необходимо проанализировать суть различий в обращении, посмотреть, преследуют ли они правомерную цель, носят ли обоснованный характер, можно ли достичь ту же самую законную цель, не прибегая к дискриминационным мерам. Важно и то, по каким признакам проводится различие в обращении. Ограничение каких-либо фундаментальных прав или создание затруднений для доступа к ним лиц из-за их пола, этничности, вероисповедания, родного языка не может быть обосновано никакими причинами и не может иметь никакой законной цели. В то же время могут быть признаны обоснованными требования работодателя о принадлежности к определенному вероисповеданию для сотрудников религиозных учреждений или о знании государственного языка для сотрудников государственных учреждений, преподавателей школ или судей. Требование о наличии определенного уровня квалификации может быть как справедливым и оправданным, так и дискриминационным и необоснованным, например, когда для устройства на работу мойщиком автомобилей в испаноговорящем рабочем квартале от соискателя требуют отличного знания английского языка, которое в данном районе есть только у белых.

Поскольку международное и национальное право, несмотря на наличие абстрактного запрета на дискриминацию, позволяет проводить различия между отдельными лицами или между группами отдельных лиц, приобретает важность вопрос о том, какие различия следует считать допустимыми, а какие представляют собой запрещенную дискриминацию. Европейский Суд в деле о языках в Бельгии изложил следующую схему для выявления факта наличия дискриминации: а) установленные факты свидетельствуют о различном обращении; б) различие является бесцельным, т.е. не может быть объективно и разумно обосновано с учетом заявленных (а не мнимых) целей и последствий рассматриваемой меры; в) при наличии законной цели отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.

Не считаются дискриминацией позитивные действия, предпринимаемые государствами для выравнивания статуса уязвимых групп населения. В трудах российских юристов такие действия иногда называются «позитивной (или положительной) дискриминацией», что не совсем корректно, поскольку в соответствии с международно-правовыми документами юридическое значение термина «дискриминация» не позволяет рассматривать это явление как оправданное

ни при каких обстоятельствах. Действия, которые имеют законную цель, носят необходимый и целесообразный характер и не являются дискриминацией, даже если формально имеют некоторые ее признаки. Именно поэтому более уместно говорить о позитивных действиях и позитивных мерах. Не будет дискриминацией мужчин прием на работу женщин или инвалидов по установленным законодательством квотам, не будет дискриминацией белого большинства установление особых правил приема в университеты для черного населения вплоть до времени выравнивания образовательного уровня черных и белых детей, не будет дискриминацией введение квот в законодательные собрания для представителей этнических меньшинств или коренных малочисленных народов. Не будут дискриминационными и социальные меры, направленные на установление фактического равенства, например, введение пособий на детей для малоимущих семей, доплаты к пенсиям до уровня прожиточного минимума лицам с самыми низкими доходами.

Наиболее распространенной ошибкой при обсуждении проблем дискриминации является понимание ее исключительно как проведения различий между группами людей на законодательном уровне, лишения прав каких-либо групп. Считается, что если в законодательстве провозглашен принцип равенства и содержится запрет на дискриминацию по каким-либо основаниям, то дискриминация в данном государстве быть не может. Такой подход является неверным. Как уже отмечалось выше, дискриминация может проявляться не только в сохранении в силе дискриминационных законодательных положений, но и в сохранении «практики правительственного и административного аппарата»<sup>6</sup>, при которой представители ряда групп сталкиваются с худшим отношением, чем другие слои населения.

Второй трудностью разработки законодательства для борьбы с дискриминацией является введение эффективного и практичного механизма защиты. До введения в действие Директивы Совета ЕС 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. «Об обеспечении выполнения принципа равного обращения с людьми независимо от их расовой или этнической принадлежности» и разработки на ее основе национальных антидискриминационных законов в странах Европейского Союза, в европейских странах, так же как и сегодня у нас в России, отсутствовали критерии для определения того, какие доказательства нужны и могут приниматься судом для установления факта дискриминации. Директива устанавливает, что явная дискриминация имеет место в тех случаях, когда «одно лицо сталкивается с менее благоприятным отноше-

---

<sup>6</sup> Декларация ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках // Дискриминация вне закона: сб. док. М.: Юристь, 2003. С. 163–171.

нием к себе, чем то, с которым сталкивалось, сталкивается или может столкнуться другое лицо в аналогичной ситуации, по причине его расовой или этнической принадлежности». По стандартам Европейского Союза, в данном случае истец должен доказать только сам факт неравного обращения, и ему не требуется доказывать наличие умысла на дискриминацию (дискриминационного намерения). Директива устанавливает также, что факт скрытой дискриминации может быть «доказан любыми средствами, в том числе на основании статистических данных». Важно отметить, что Директива 2000 г. установила менее жесткие стандарты доказывания с точки зрения последствий дискриминации — теперь не надо доказывать, что то или иное положение нормативно-правового акта или сложившаяся административная практика имели дискриминационные последствия для лица или членов определенной этнической группы. Необходимо доказать только то, что одно лицо сталкивается с менее благоприятным к себе отношением, чем то, с которым другое лицо «сталкивается, сталкивалось или может столкнуться в аналогичной ситуации». Самым же важным моментом при анализе Директивы является то, что она перекладывает бремя доказывания по искам о расовой дискриминации с истца на ответчика, предусматривая, что «обязанность по доказыванию отсутствия факта нарушения принципа равенства возлагается на [обвиняемого в дискриминации]» (статья 8). Переложение бремени доказывания в делах о дискриминации вполне обоснованно: на практике зачастую только обвиняемый в дискриминации обладает информацией для решения вопроса о том, имело ли место неравное обращение (например, только у работодателя есть информация о том, какую зарплату получают за равный труд мужчины и женщины в его организации и чем он обосновывает различие в оплате их труда).

Предвидя аргумент о том, что наше гражданско-процессуальное законодательство несовместимо с таким подходом, замечу, что и в других странах Европы такая норма оказалась новеллой, однако в конечном итоге перенесение бремени доказывания по делам о дискриминации с истца на ответчика не стало непреодолимой проблемой ни для Болгарии, ни для Чехии, ни для других стран региона, правовая система которых максимально схожа с нашей.

Следующий вопрос, который придется разрешать законодателю при разработке мер противодействия дискриминации, это вопрос о том, следует ли принимать отдельно закон о запрете дискриминации по признаку пола, закон о запрете дискриминации по признаку расы, национальности и этнической принадлежности, закон о равном обращении со всеми лицами, независимо от наличия инвалидности или состояния здоровья, закон о запрете дискриминации в образовании или в сфере оказания государственных услуг и т.п., либо разработать еди-

ный комплексный акт о запрете дискриминации, который подходил бы для каждого случая дискриминации. Зарубежный опыт показывает, что здесь возможны разные подходы.

И наконец, разработчики концепции и приглашенные эксперты долго обсуждали вопрос о том, стоит ли создавать специальный орган для рассмотрения жалоб потенциальных жертв дискриминации или можно возложить эти функции на какой-либо из уже существующих государственных органов.

Результатом работы над данными проблемами и стали предлагаемые в настоящем издании концепции совершенствования правового регулирования для защиты прав граждан от дискриминации.