

С. Ким*

К ВОПРОСУ О МУНИЦИПАЛЬНОМ ИММУНИТЕТЕ (НА ПРИМЕРЕ США)

Проблема освобождения от ответственности муниципалитетов является одной из наиболее актуальных в теории и практике муниципального права США и одновременно вызывающей особый интерес отечественной правовой науки, обусловленной нормами действующего российского законодательства о местном самоуправлении.

Необходимо отметить, что в американском праве с понятием иммунитета местной власти связано несколько правовых институтов, о которых речь пойдет ниже; вместе с тем, важно помнить, что судебное право различных штатов может иметь более или менее существенные различия касательно рассматриваемого нами вопроса.

Категория дискреционных полномочий занимает особое место в юридической науке США. Исполняемые муниципалитетами обязанности принято подразделять на две самостоятельные группы: дискреционные и не дискреционные (операционные). Дискреционные полномочия (*discretionary functions*) подразумевают свободу усмотрения, когда субъект вправе выбрать тот вариант поведения среди альтернатив, который, по мнению данного субъекта, с наибольшим успехом может привести к надлежащему решению поставленной задачи. Напротив, операционные действия (*operational acts*) представляют четкую реализацию предписанных процедур без каких-либо отступлений.

Традиционно элемент дискреции в осуществляемом полномочии в основном обеспечивает

муниципалитету неприкосновенность в случае совершения правонарушения. Однако сложность заключается в определении линии, разделяющей дискреционные и не дискреционные полномочия¹.

В сложившейся судебной практике были выработаны критерии установления дискреционности функции местного самоуправления, в частности, прецедент *Bercovitz v. United States*² предлагает применять двухступенчатый анализ.

По мнению суда, прежде всего, необходимо определить наличие или отсутствие свободы выбора при принятии решения служащим. В случае, когда статутом директивно описывается порядок действий, т.е. при отсутствии законной альтернативы, правонарушение с неизбежностью должно влечь наказание. Аналогичное мнение по данному вопросу выражали и судебные органы других штатов. Так, прецедент *Lister v. Board of Regents* штата Висконсин гласит: «Обязанность государственного служащего ограничена только тогда, когда она абсолютна, определена и императивна, касается только исполнения специфического задания, когда закон устанавливает, описывает и ограничивает время, метод и основания для исполнения с такой определенностью, что не остается места для решения или дискреции»³.

Критерии определения дискреционного полномочия обсуждались в деле *Evangelical United Brethren Church of Adna v. State*. В итоге суд сформулировал че-

тыре принципиальных вопроса, утвердительный ответ на которые с достаточной точностью подтверждает дискреционный характер выполняемой функции:

1) Оспариваемое деяние непременно касается основной правительственной политики?

2) Названное действие, бездействие или решение является существенным условием реализации данной политики?

3) Действие, бездействие или решение требует осуществления базисной политики, принятия решения и оценки со стороны реализующего ее правительственного органа?

4) Заинтересованный правительственный орган располагает необходимой конституционной, законной или полномочной властью и обязан реализовывать/принимать оспариваемое действие, бездействие или решение?

Важно, что отрицательный ответ на какой-либо из приведенных вопросов сам по себе не доказывает отсутствие дискреции, а лишь требует более глубокого исследования фактических обстоятельств⁴.

Возвращаясь к прецеденту *Bercovitz v. United States*, отметим второй критерий дискреционного полномочия: присутствие «публичного интереса». Иными словами, под иммунитет попадают лишь «правительственные действия и решения, которые касаются публичных интересов»⁵.

Наглядным примером применения двухступенчатого анализа является прецедент *Goodman v. City of Le Claire*⁶.

⁴ *Evangelical United Brethren Church of Adna v. State*, 407 p.2d 440, 445 (Wash.1965).

⁵ Briffault R., Reynolds L. *Cases and Materials on State and Local Government Law*. Thomson West, 2004. P. 829.

⁶ *Goodman v. City of Le Claire*, 587 N.W.2d 232 (Iowa 1998).

* Ким Сергей Тимофеевич, аспирант кафедры государственного права Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения. Научный руководитель: Болотина Е. В., доктор юридических наук, доцент.

¹ *Dalehite v. United States*, 346 U.S. 15, 73 S.Ct. 956, 97 L.Ed. 1427 (1953).

² *Bercovitz v. United States*, 486 U.S. 531, 108 S.Ct. 1954, 100 L.Ed.2d 531 (1988).

³ *Lister v. Board of Regents*, 240 N.W.2d 610, 622 (Wis.1976).