



Оригинальная научная статья

Особенности германской модели судебного контроля за законностью применения дискреционных полномочий органами публичной власти

А. Д. Майле

Земельное ведомство по вопросам иммиграции и беженцев Министерства внутренних дел федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн, Ноймюнстер, Федеративная Республика Германия
✉ alex.majle@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу германской модели судебного контроля за реализацией административного усмотрения органами публичной власти. Цель исследования заключается в выявлении нормативных и институциональных особенностей указанной модели, обеспечивающих ее функционирование в рамках правового государства и условиях необходимости защиты фундаментальных прав личности. Методологическую основу исследования составляют сравнительно-правовой, системный и функциональный подходы, а также анализ доктринальных источников и судебной практики Федерального административного суда Германии и Федерального конституционного суда Германии. В фокусе анализа находятся ключевые элементы германского административного права: принцип пропорциональности, концепция связанного усмотрения и доктрина сведения усмотрения к нулю. Рассмотрение данных категорий позволяет проследить, каким образом обеспечивается баланс между законностью, эффективностью публичного управления и защитой субъективных прав. Результаты исследования показывают, что германская модель характеризуется высокой степенью нормативной регламентации, развитой системой административных процедур и институциональной стабильностью судебной практики. Контроль дискреционных полномочий ограничивается проверкой их законности и исключает вмешательство судов в вопросы целесообразности. Вместе с тем судебная практика подтверждает активную роль высших административных судов в формировании стандартов допустимого государственного вмешательства, что придает судебному контролю функцию институциональной коррекции исполнительной власти. Особое внимание уделяется сравнению германской и французской моделей, что позволяет выявить концептуальные различия в понимании роли судебной власти и допустимых пределов административного усмотрения. В то время как французская система ориентирована преимущественно на критерий целесообразности, германская модель утверждает приоритет законности и процедурных гарантий. Сделанные выводы позволяют констатировать значительный потенциал германского опыта для российской правовой системы. Отсутствие кодифицированного закона об административных процедурах в России обуславливает необходимость заимствования отдельных элементов германской модели, в частности formalизации критериев усмотрения и институционального укрепления судебного контроля. Практическая значимость исследования заключается в возможности применения германских решений в целях совершенствования российского административно-процессуального права и повышения уровня правовой защищенности личности.

Ключевые слова: органы публичной власти; дискреционные полномочия; судебный контроль; принцип законности; Федеральный административный суд

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Майле А. Д. Особенности германской модели судебного контроля за законностью применения дискреционных полномочий органами публичной власти // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 627–642. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-627-642>. EDN: <https://elibrary.ru/trltow>

Original scientific article

Features of the German Model of Judicial Review of the Legality of the Exercise of Discretionary Powers by Public Authorities

A. D. Maile 

Land Office for Immigration and Refugees of the Ministry of Interior of the Federal State of Schleswig-Holstein, Neumünster, Federal Republic of Germany
✉ alex.maile@mail.ru

Abstract. The article analyses the German model of judicial review of administrative discretion exercised by public authorities. The purpose of the study is to identify the normative and institutional features that ensure the model's functioning within a rule-of-law framework and under the imperative of protecting fundamental rights. The methodological basis includes comparative-legal, systemic, and functional approaches, together with an examination of doctrinal scholarship and the case law of the Federal Administrative Court and the Federal Constitutional Court of Germany. The analysis focuses on key components of German administrative law: the principle of proportionality, the concept of "bound discretion," and the doctrine of "reducing discretion to zero." These categories illustrate how German law achieves a balance between legality, administrative efficiency, and the protection of subjective rights. The study demonstrates that the German model is characterised by a high degree of normative regulation, a well-developed system of administrative procedures, and institutional stability in judicial practice. Judicial review of discretionary powers is limited to examining their legality and does not extend to matters of administrative expediency. Nevertheless, the jurisprudence of higher administrative courts plays an active role in shaping standards for permissible state intervention, giving judicial review a function of institutional correction of executive authority. Special attention is devoted to comparing the German and French models, revealing conceptual differences in the role of the judiciary and the permissible scope of administrative discretion. Whereas the French system places greater emphasis on expediency review, the German model prioritizes legality and procedural guarantees. The conclusions highlight the value of the German experience for the Russian legal system. The absence of a codified law on administrative procedures in Russia makes it necessary to adopt certain elements of the German model, particularly the formalization of discretion-limiting criteria and the institutional strengthening of judicial review. The practical importance of the study lies in the potential applicability of German solutions to improve Russian administrative-procedural law and enhance legal protection of individuals.

Keywords: public authorities; discretionary powers; judicial review; principle of legality; Federal Administrative Court

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Maile A. D. Features of the German Model of Judicial Review of the Legality of the Exercise of Discretionary Powers by Public Authorities. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):627-642. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-627-642>. EDN: <https://elibrary.ru/trltow> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ.

ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ФРГ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Принятие Основного закона Федеративной Республики Германия в 1949 г. (далее – Основной закон) ознаменовало

собой глубокую концептуальную трансформацию административного права страны. Из узкоспециализированной подотрасли публичного права оно трансформировалось в структурообразующий компонент конституционного правопорядка, отражающий аксиологические ориентиры

© Maile A. D., 2025

нового государственного устройства. Эта институциональная переориентация выразилась в отказе от преобладавшего ранее формально-догматического подхода в пользу гарантской модели, основанной на приоритете охраны фундаментальных прав человека.

Одним из определяющих факторов эволюции административного права в послевоенной Германии стало усиление судебного контроля над реализацией дисcretionных полномочий. Это выразилось в постепенном становлении системы административной юстиции под руководством Федерального административного суда, а также в выработке правовых доктрина, таких как теория связанного усмотрения и принцип соразмерности. Наряду с этим существенное воздействие оказала становившаяся все более тесной интеграция норм административного права с ценностно-правовой системой Основного закона, что отразилось как в научной доктрине¹, так и в устойчивой правовой позиции Федерального конституционного суда Германии, последовательно наставившего на необходимости интерпретации административно-правовых норм с учетом основополагающих прав человека².

В совокупности указанные процессы способствовали качественной трансформации административного права, выведя его за пределы традиционного формализма, ориентированного на буквальное соблюдение нормативных предписаний. Современное административное право ФРГ функционирует как эффективный юридический механизм, обеспечивающий не только институционализацию, но и практическую реализацию основополагающих прав и ценностей, заложенных в Основном законе. В этом контексте оно

все в большей степени приобретает черты прикладного конституционного права, непосредственно сопряженного с юриспруденцией Федерального конституционного суда Германии и основными принципами управления в правовом государстве.

СТРУКТУРНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ФРГ

Административное право современной Германии характеризуется высокой степенью системности и доктринальной проработанности, регламентируя широкий круг аспектов деятельности публичной администрации как на федеральном, так и на земельном уровнях.

Эта нормативная система не ограничивается установлением формальных рамок взаимодействия между государством и гражданами и функционирует как гарантия соблюдения принципа правового государства, зафиксированного в ст. 20 Основного закона³. Данный принцип требует от органов исполнительной власти действовать строго в рамках и на основании закона, превращая законность в безусловное основание любой государственной деятельности. В административно-правовой плоскости он выражается в приоритете закона, юридической обоснованности решений и строгом соблюдении границ дисcretionии при осуществлении публичной власти. Таким образом, принцип правового государства задает не только правовые контуры деятельности исполнительной власти, но и обеспечивает правовую определенность, предсказуемость и подотчетность административных решений.

Производным от принципа правового государства выступает принцип законности, занимающий ключевую

¹ См.: Maurer H., Waldhoff C. Allgemeines Verwaltungsrecht. 21. Aufl. München : C. H. Beck, 2023. 920 S.

² Подробнее см.: Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70 // BVerfGE 33, S. 303 ; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 8. Februar 1977 – 1 BvF 1/76 // BVerfGE 43, S. 291.

³ См.: Kopp F., Ramsauer U. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 28. Aufl. München : C. H. Beck, 2023. § 114, Rn. 23–27.

позицию в германской правовой системе. Он трактуется не как формально-догматическое утверждение верховенства закона, а как гибкий правовой механизм, обеспечивающий прозрачность, процессуальную подотчетность и равновесие между обязательностью правовых норм и гибкостью административного усмотрения.

На основе этой модели формируется целостная и согласованная система публичного права, в которой конституционные принципы, административно-процессуальные нормы и судебная практика действуют как взаимодополняющие элементы единой правовой структуры. Подобная система обеспечивает не только формальную легитимность действий органов власти, но и ее содержательное соответствие целям и ценностным ориентирам правового государства. Важнейшее значение придается принципам пропорциональности, недопущения дискриминации и эффективной защиты субъективных прав, которые подлежат неукоснительному соблюдению вне зависимости от специфики конкретной правоприменительной ситуации.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ

Законодательство об административных процедурах занимает центральное положение в системе административного права Германии, устанавливая правовые рамки взаимодействия публичной администрации с частными субъектами. Оно распространяется на всех участников административных правоотношений, придавая административному производству универсальность и инклузивность. Названное законодательство служит инструментом обеспечения правовой определенности, повышает прозрачность управленческих

решений и способствует реализации принципов правового государства.

Правовое регулирование административного производства в ФРГ базируется на Законе об административных процедурах (далее – ЗАП ФРГ)⁴, положения которого были адаптированы земельными законодательствами в соответствии с региональной спецификой⁵. Подобная модель сочетает стремление к правовой унификации с уважением к федеративной децентрализации, обеспечивая гибкость в учете региональных особенностей административной практики.

При обращении в органы публичной власти граждане, как правило, ожидают индивидуального решения по существу их дела. В этом контексте особое значение в ЗАП ФРГ приобретает институт административного акта, представленный обширным набором норм, устанавливающих его правовую природу, условия легитимности, а также основания для его отмены или изменения. В соответствии с § 35 ЗАП ФРГ административный акт – это одностороннее распоряжение органа публичной власти, призванное урегулировать индивидуально-определенный случай в рамках публичного права. Юридическое закрепление этого института имеет системообразующее значение в рамках общего административного права, так как формирует единые правовые критерии для оценки и квалификации административных решений. Согласно § 43 ЗАП ФРГ административный акт вступает в юридическую силу с момента надлежащего уведомления его адресата или иного затронутого им субъекта. С этого момента акт признается действительным в объявленной редакции.

Независимо от законности или незаконности содержания, административный

⁴ См.: *Verwaltungsverfahrensgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 // BGBl. I S. 102, BGBl. 2024 I № 236.

⁵ См., в частности: *Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG-)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 // GVOBl. 1992, 243, 534; GVOBl. 2025 № 51.

акт является обязательным до его официальной отмены, отзыва, утраты силы по сроку или признания ничтожности. Только признание акта ничтожным влечет утрату его юридической силы *ab initio*, что является исключением из общего принципа юридической устойчивости административных решений.

Принцип юридической устойчивости административных актов воплощает доктрину так называемой привилегии действительности, закрепляющей презумпцию законности решений органов публичного управления. Его функциональная цель – обеспечить стабильность правового порядка, предсказуемость административной практики и исполнение управленческих актов. Он опирается на нормативную презумпцию действительности и исполнимости административных актов, сохраняющую силу до официальной отмены, отзыва или утраты действия – даже при последующем признании акта противоправным.

Хотя § 44 ЗАП ФРГ фиксирует основания для признания административного акта ничтожным, судебная практика Федерального административного суда Германии допускает признание акта ничтожным только при наличии очевидного и существенного правового изъяна, который нарушает фундаментальные условия допустимости правового регулирования. Так, в Постановлении от 22 февраля 1985 г. Суд указал, что административный акт подлежит признанию ничтожным, если он противоречит основным конституционным принципам или ценностям, составляющим основу правопорядка, что отражает узкую интерпретацию положений § 44 ЗАП ФРГ⁶. В Решении от 30 марта 2021 г. Суд особо отметил, что при отсутствии личного заслушивания заинтересованного лица такой процессуальный дефект

может быть устранен в рамках судебного разбирательства. Суд, в частности, вправе провести слушание самостоятельно, соблюдая нормы конфиденциальности, дать органу возможность устраниТЬ нарушение либо отменить оспариваемый акт, предоставив ему возможность инициировать повторное производство с соблюдением процессуальных требований⁷.

Этот подход отражает высокий стандарт признания акта ничтожным: даже при наличии серьезных нарушений предпочтение отдается их устранению в рамках предусмотренной процедуры, нежели признанию акта недействительным *ex tunc*⁸. Таким образом, институт ничтожности – это исключительная правовая мера, применяемая только в особых случаях, при которых сохранение акта нарушает базовые принципы правового государства.

Как правило, досудебное административное обжалование выступает обязательной предпосылкой для последующего судебного разбирательства по административному иску. Эта процедура, наряду с судебной защитой, регулируется положениями Закона об административных судах (далее – ЗАС ФРГ) и представляет собой неотъемлемую часть системы разрешения публично-правовых споров.

Многоуровневая система административно-правовой защиты имеет, на наш взгляд, ряд очевидных преимуществ. Во-первых, она предоставляет органам власти механизм внутреннего самоконтроля. Во-вторых, позволяет пересмотреть принятое решение по существу до вмешательства судебной инстанции. В-третьих, снижает нагрузку на административные суды, рационализируя использование процессуальных ресурсов. Тем не менее указанная система сопряжена с рядом недостатков, включая отсрочку в предоставлении эффективной правовой защиты и риск

⁶ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 22. Februar 1985 – 8 C 107.83 // NJW. 1985. S. 2658.

⁷ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 30. März 2021 – 1 C 41.20 // NVwZ. 2022. Heft 1. S. 53–56.

⁸ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 30.03.2021 – 1 C 41.20 // Asylmagazin. 2021. № 9. S. 336 ff.

применения формального или бюрократического подхода со стороны уполномоченных инстанций.

Для субъекта, чьи права и законные интересы затронуты административным актом, действующая модель правовой защиты имеет существенные юридические последствия. Если лицо не согласно с содержанием акта и считает его противоправным, оно обязано в установленный срок подать мотивированное возражение в рамках досудебной процедуры. При отклонении возражения лицо получает право на подачу административного иска в суд. Только при признании акта недействительным в судебном порядке, либо его добровольной отмене, либо отзыве органом публичной власти акт утрачивает юридическую силу и прекращает свое действие.

Процедура подачи возражения является самостоятельным механизмом защиты в административном праве и должна быть реализована в течение месяца с момента официального уведомления о содержании акта. Если порядок обжалования не был должным образом разъяснен, срок продлевается до одного года. По истечении установленных сроков акт приобретает окончательную юридическую силу и может быть отменен только при наличии исключительных, строго предусмотренных законом оснований.

Следует подчеркнуть, что обязанность соблюдения досудебного порядка не действует в тех случаях, когда это прямо предусмотрено законом либо когда акт принят высшим федеральным органом или высшим органом исполнительной власти федеральной земли (§ 68 ЗАС ФРГ).

ДИЛЕММА ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

Административное право Германии представляет собой отраслевую реализацию конституционных принципов, закрепленных в Основном законе. Оно ос-

новано на ключевом императиве правового государства: «Вся деятельность публичной администрации должна основываться на законе и соответствовать ему» (нем. *Vorbehalt des Gesetzes, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*). Данный принцип тесно связан с гарантией субъективных публичных прав и служит барьером против произвольного вмешательства государства в сферу частной автономии.

Учитывая разнообразие жизненных ситуаций, правоприменение требует индивидуального подхода в каждом конкретном случае. Однако законодатель объективно не в состоянии заранее предусмотреть и исчерпывающе регламентировать все возможные случаи в законе. По этой причине часть оценочной компетенции делегируется исполнительным органам. Предоставление дискреционных полномочий позволяет администрации самостоятельно принимать решения, но исключительно в рамках, заданных законом. В логике правоприменения орган публичного управления сначала определяет, подпадает ли конкретная ситуация под действие соответствующей нормы, то есть проверяет наличие оснований для вмешательства – будь то действие или бездействие. Если применимость нормы подтверждена, следует второй этап, на котором устанавливаются форма и способ реализации вмешательства, предусмотренного законом. Такая поэтапная структура правоприменения обеспечивает гибкость административной реакции с одновременным соблюдением предсказуемости и законности.

Право администрации воздерживаться от вмешательства выполняет функцию правового механизма сдерживания, предотвращающего произвольное или несоразмерное воздействие государства на сферу частных интересов. Элемент усмотрения в административной деятельности выполняет не только функцию реализации принципа соразмерности, но и служит механизмом

обеспечения запрета на превышение полномочий, способствуя достижению институционального баланса между эффективностью публичного управления и защитой субъективных прав.

В системе административного права принципиальное значение имеет разграничение императивных предписаний и нормативных положений, допускающих усмотрение. Критерием разграничения, как правило, выступает языковая конструкция соответствующей нормы. Если предписание содержит императивную формулировку, обязывающую орган государственной власти принять определенное решение при наличии конкретных фактических обстоятельств, речь идет о так называемой связанной компетенции. В таких случаях свобода усмотрения исключена: действия органа строго регламентированы, а правовые последствия подлежат реализации в обязательном порядке без альтернатив.

Иная конструкция применяется, когда законодатель использует выражения, допускающие возможность, но не предписывающие обязательность действия, такие как «может» или «вправе». Эти формулировки указывают на предоставление органу дискреционных полномочий, в рамках которых он вправе выбирать между несколькими юридически допустимыми вариантами поведения. В подобной ситуации орган самостоятельно решает, необходимо ли административное вмешательство вообще, а также определяет его объем, форму и способы реализации. Такая правовая модель позволяет адаптировать административную деятельность к конкретным обстоятельствам, отличающимся значительным фактическим разнообразием, и тем самым компенсировать неизбежную абстрактность и обобщенность законодательных предписаний.

Предоставление органам публичной власти дискреционных полномочий соотносится с определенными правовыми

рисками, в частности с ослаблением принципа правовой определенности и снижением степени предсказуемости административных решений. Законодательно допустимая вариативность в реализации полномочий создает предпосылки для субъективной оценки фактических обстоятельств, что при отсутствии эффективных механизмов контроля способно порождать произвольные или несоразмерные вмешательства в сферу индивидуальных прав.

В противоположность связанной компетенции, при которой правовые последствия поддаются точному прогнозированию, дискреция ограничивает возможность формирования у граждан обоснованных правовых ожиданий, вытекающих только из буквальной трактовки закона. Итоговое решение зависит не столько от установленных фактов, сколько от их интерпретации уполномоченным органом. Таким образом, нормы с элементами усмотрения – это особый правовой инструмент, находящийся на стыке между необходимостью гибкости управления и требованиями стабильности и предсказуемости при реализации публичных прав.

Наличие дискреционных полномочий не наделяет орган власти полной свободой в принятии решений. При наличии особых юридических условий свобода усмотрения может свестись к единственному допустимому решению. В немецкой доктрине подобная ситуация обозначается термином «сведение усмотрения к нулю» (нем. *Ermessensreduzierung auf Null*). Это имеет место, когда правовые и фактические обстоятельства однозначно обязывают орган к конкретному действию и любая свобода выбора утрачивает легитимность.

Наиболее типичные случаи сведения усмотрения к нулю обусловлены приоритетом высших правовых ценностей, прежде всего необходимостью обеспечения конституционного порядка и защиты основных прав. В таких обстоятельствах

именно конституционные предписания, например обязанность государства охранять жизнь, достоинство и физическую неприкосновенность личности, трансформируются в императивные правовые обязанности, исключающие возможность бездействия или реализацию альтернативного варианта. Принятие решения в этом случае становится для органа публичной власти юридически обязательным. Следовательно, сведение усмотрения к нулю представляет собой выражение действия принципа верховенства права, в рамках которого свобода административного усмотрения отступает перед необходимостью охраны конституционно гарантированных ценностей.

Указанная правовая позиция получила подтверждение в Решении Федерального административного суда Германии от 6 июня 2024 г.⁹ В рассматриваемом деле суд пришел к выводу, что вследствие продолжительных и существенных нарушений, вызванных систематической незаконной парковкой на тротуарах, дисcretionionные полномочия муниципального органа были исчерпаны. Соответственно, орган был обязан принять меры по устранению правонарушения, несмотря на отсутствие конкретного плана вмешательства или ограниченность административных ресурсов.

Указанное решение подчеркивает, что в ситуациях, когда нарушение прав граждан достигает значительного уровня интенсивности и системности, органы публичной администрации утрачивают свободу усмотрения, даже если закон формально допускает вариативность действий. При наличии реальной угрозы охраняемым основным правам вмешательство становится юридической обязанностью. Такой подход служит институциональным механизмом реализации принципа верховенства

права и гарантирует действенную защиту фундаментальных прав в условиях потенциальной административной инерции.

Согласно абз. 1 § 40 ЗАП ФРГ административные суды обладают общей юрисдикцией по рассмотрению всех публично-правовых споров неконституционного характера, за исключением тех, которые прямо переданы в ведение других судов. Такая нормативная конструкция обеспечивает институциональную целостность, согласованность и предсказуемость административного судопроизводства на всей территории Федеративной Республики Германия.

Фундаментальным принципом административного судопроизводства ФРГ является принцип официального установления истины (нем. *Amtsermittlungsgrundsatz*), закрепленный в § 86 ЗАС ФРГ. В силу данной нормы суд берет на себя обязанности по самостоятельному выяснению всех обстоятельств дела, не ограничиваясь доводами сторон, а также проверке соответствия административного акта как материально-правовым, так и процессуальным стандартам. Такое процессуальное устройство обеспечивает:

– объективность рассмотрения, независящую от правовой подготовки участников процедуры;

– всесторонний анализ дела, включающий факты, которые могли быть непреднамеренно опущены сторонами.

В судебной практике Федерального административного суда подчеркивается строгая обязанность суда по самостоятельной проверке фактов. Так, в Постановлении от 4 июля 2024 г. Суд указал, что отказ от удовлетворения ходатайства о доказательстве без проведения дополнительного выяснения обстоятельств может являться нарушением § 86 ЗАС ФРГ¹⁰.

⁹ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 06.06.2024 – BVerwG 3 C 5.23. URL: <https://www.bverwg.de/060624U3C5.23.0> (дата обращения: 25.05.2025).

¹⁰ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Beschluss vom 04.07.2024 – BVerwG 4 B 5.24. URL: <https://www.bverwg.de/040724B4B5.24.0> (дата обращения: 25.05.2025).

Таким образом, административное судопроизводство в Германии не просто разрешает публично-правовые конфликты, но и выполняет функцию активной гарантии принципа правового государства, при которой суд выступает не пассивным арбитром, а активным исполнителем закона. Контроль дискреционных полномочий администрации остается ключевым элементом этой системы, способствуя защите от произвольности и обеспечению справедливости.

В рамках досудебного обжалования орган, издавший административный акт, либо его вышестоящая инстанция вправе осуществить проверку не только юридической обоснованности оспариваемого акта, но и его целесообразности с учетом всех обстоятельств. Это означает, что административный акт может быть пересмотрен или отменен как по причине юридической некорректности, так и вследствие новой оценки фактических обстоятельств, осуществленной в пределах предоставленной дискреции. Подобная процедура не нарушает принцип правовой определенности, поскольку подача возражения приостанавливает вступление акта в законную силу, открывая возможность для его корректировки до возможного обращения в суд.

Контроль за осуществлением дискреционных полномочий представляет собой одну из наиболее сложных и теоретически насыщенных сфер административного судопроизводства. В отличие от досудебной процедуры, в рамках которой возможно проведение как юридической, так и содержательной (целесообразностной) оценки административного акта, судебный контроль основывается исключительно на правовых критериях. Компетенция административных судов ограничивается проверкой законности оспариваемых решений, охватывая и их соответствие материальному праву, и соблюдение процедурных норм. При этом вопросы целесообразности, оценки общественно-политических

приоритетов или административной стратегии остаются вне пределов судебной юрисдикции.

Центральную роль в обеспечении законности при реализации дискреционных полномочий занимает судебный контроль, осуществляемый в соответствии с § 114 ЗАС ФРГ. Цель данного контроля заключается не в замене усмотрения административного органа судебным решением, а в проверке того, было ли решение принято в рамках, определенных законом, и с соблюдением установленных правовых процедур и принципов. Судебная проверка охватывает выявление возможных ошибок в осуществлении усмотрения и определение их характера, например превышение полномочий, неиспользование усмотрения или использование усмотрения не в соответствии с целью представления полномочий.

Наряду с установленными пределами усмотрения действуют дополнительные правовые гарантии, направленные на защиту субъективных публичных прав частных лиц. К числу таких механизмов относятся обязанность административного органа обосновывать принятое решение, соблюдение принципа соразмерности при выборе меры вмешательства, а также учет релевантных правовых позиций, сформулированных в судебной практике. В совокупности данные элементы формируют сдерживающую нормативную конструкцию, обеспечивающую институциональный баланс между допустимой степенью административной свободы и требованиями правовой определенности, предсказуемости и справедливости административного производства.

Таким образом, судебный контроль, осуществляемый в соответствии с § 114 ЗАС ФРГ, направлен на оценку того, реализовано ли административным органом предоставленное усмотрение в пределах его законной компетенции с соблюдением принципа соразмерности по отношению

к поставленным целям управления, а также в соответствии с процессуальными и материально-правовыми требованиями, установленными законодательством.

Функциональное различие между до-судебным и судебным контролем проявляется не только в характере применяемых критериев, но и в юрисдикционных полномочиях их субъектов. В рамках до-судебной процедуры допускается переоценка административного акта и с юридической, и с содержательной стороны, включая анализ его целесообразности, социальной оправданности и практической применимости. Иными словами, орган, рассматривающий возражение, вправе учитывать как законность, так и уместность принятого решения. В отличие от этого судебный контроль ограничен проверкой правомерности: компетенция суда охватывает лишь соблюдение материально-правовых и процессуальных норм без подмены административного усмотрения собственной оценкой разумности или целесообразности действий органа публичной власти.

Такое разграничение компетенций, будучи институционально обоснованным с точки зрения принципа разделения властей и направленным на укрепление правовой определенности, одновременно порождает структурный дефицит в системе защиты прав. В тех случаях, когда административное решение формально соответствует требованиям закона, но при этом очевидно несправедливо по своему содержанию, суд, лишенный полномочий на оценку целесообразности, не может вмешаться. Отсутствие юридически значимых нарушений исключает возможность отмены акта, даже если его последствия с точки зрения справедливости и разумности вызывают обоснованные сомнения.

Следует отметить, что содержание § 114 ЗАС ФРГ не является неизменным: его толкование и применение эволюционировали в рамках судебной практики и доктринального осмысления. При интерпретации данной нормы суды исходят из основополагающих правовых принципов, формирующих нормативное ядро демократического правового государства. В частности, к числу таких принципов относятся:

- принцип соразмерности, обеспечивающий соотношение между целями административного вмешательства и степенью ограничения прав частных лиц;
- принцип равного обращения, направленный на исключение произвольного и дискриминационного подходов в административной практике;
- принцип защиты доверия, обеспечивающий стабильность и предсказуемость правового регулирования, а также охрану правомерных ожиданий участников административных правоотношений.

Указанные принципы играют ключевую роль в определении содержания и пределов судебного контроля в соответствии с § 114 ЗАС ФРГ, обеспечивая его согласованность с конституционными стандартами. Их практическое применение получило всестороннее развитие в судебной практике, в том числе в многочисленных решениях Федерального административного суда Германии, в которых были выработаны систематизированные критерии допустимости и пределов усмотрения органов публичной администрации¹¹.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ ОХРАНЫ ОСНОВНЫХ ПРАВ

Административно-правовая модель Германии воплощает сбалансированный компромисс между эффективностью

¹¹ См., напр.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 24.02.2021 – BVerwG 8 C 25.19. URL: <https://www.bverwg.de/240221U8C25.19.0> (дата обращения: 25.05.2025) ; *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 14.03.2018 – BVerwG 10 C 1.17. URL: <https://www.bverwg.de/140318U10C1.17.0> (дата обращения: 25.05.2025) ; *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 28.01.2010 – BVerwG 3 C 17.09. URL: <https://www.bverwg.de/280110U3C17.09.0> (дата обращения: 25.05.2025).

государственного управления и охраной субъективных публичных прав. Такой баланс достигается за счет четкого разграничения компетенций различных контрольных инстанций: административные суды, руководствуясь принципом законности, ограничиваются контролем правомерности административных актов, исключая вмешательство в оценку целесообразности. Проверка целесообразности отнесена к исключительной компетенции исполнительных органов и реализуется в рамках так называемой оценочной свободы, закрепленной в судебной практике Федерального административного суда Германии¹².

Федеральный административный суд играет центральную роль в формировании и развитии правовых стандартов административного права Германии. Как высшая инстанция административной юстиции суд не только пересматривает решения нижестоящих инстанций, но и задает направление толкования норм публичного права, обеспечивая тем самым единство, предсказуемость и соответствие судебной практики принципам правового государства.

В этом контексте показателен доклад «Суды как помощники по устранению ошибок в административных решениях?» Президента Федерального административного суда Германии, представленный 7 июня 2018 г. на 69-м Германском дне юриста в Мангейме. В частности, он отметил следующее: «Наши рассуждения можно свести к следующему: действительно наблюдается институциональный сдвиг в пределах судебного контроля над административной деятельностью, что можно кратко охарактеризовать как переход от модели “контроль постфактум” к па-

раллельному, пусть и ограниченному, контролю. Это само по себе еще не означает, что административные суды превращаются в своего рода “ремонтную мастерскую администрации”. Указания в данном контексте остаются деликатным вопросом. Даже в отдельных случаях они не должны превращаться в форму административного консультирования»¹³.

Примечательно, что судебная практика Федерального административного суда Германии демонстрирует устойчивую тенденцию к сужению дискреции исполнительных органов в сферах, затрагивающих основные права личности. Эта тенденция наиболее ярко проявляется в области миграционного и полицейского права, где суд последовательно подчеркивает приоритет законности, соразмерности и индивидуального подхода. В результате формальные правовые гарантии трансформируются в действенные механизмы защиты личности от произвольных действий со стороны публичной администрации [1, S. 342].

Так, в Решении от 14 января 2020 г., вынесенном по делу о выдворении на основании § 58а Закона ФРГ о пребывании, трудовой деятельности и интеграции иностранцев¹⁴ (далее – Закон о пребывании), Федеральный административный суд Германии особо акцентировал внимание на том, что реализация дискреционных полномочий не освобождает административный орган от обязанности всесторонней правовой и фактической оценки ситуации. Суд подчеркнул, что при принятии решений в условиях дискреции орган власти обязан учитывать совокупность значимых обстоятельств, включая уровень потенциальной угрозы, исходящей от конкретного лица, соразмерность

¹² См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 30. Oktober 2019 – BVerWg 6 C 18.18. URL: <https://www.bverwg.de/301019U6C18.18.0> (дата обращения: 25.05.2025).

¹³ Rennert K. Gerichte als Reparaturhelfer für fehlerhafte Verwaltungsentscheidungen? // *Bundesverwaltungsgericht*. URL: https://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20180607.pdf (дата обращения: 25.05.2025).

¹⁴ См.: *Aufenthaltsgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 // BGBl. I S. 162 ; BGBl. 2024 I № 332.

применяемой меры выдворения, а также ее последствия для затрагиваемого субъекта. Игнорирование этих факторов квалифицируется как выход за пределы допустимого усмотрения и, соответственно, как нарушение принципа законности административной деятельности¹⁵.

Особое внимание в судебной практике уделяется доктрине депортации как меры *ultima ratio*, то есть крайнего средства, допустимого лишь при невозможности достижения целей государственной безопасности иными, менее обременительными способами. В Решении от 21 марта 2017 г. Федеральный административный суд ФРГ отметил, что даже при наличии формальных предпосылок для применения § 58а Закона о пребывании орган исполнительной власти обязан обосновать, почему преследуемая цель не может быть достигнута посредством альтернативных мер. Это включает, в частности, оценку участия соответствующего лица в программах дерадикализации и наличия устойчивых признаков изменения его убеждений. В случае, если такие обстоятельства имеют место, принудительное выдворение может рассматриваться как несоразмерная мера, нарушающая принцип минимального вмешательства и тем самым выходящая за пределы допустимой административной дискреции [2].

Сходная правовая позиция изложена Федеральным административным судом в Постановлении от 22 августа 2017 г., где подчеркивается, что депортация может применяться исключительно в качестве крайней меры после проведения всесторонней оценки всех обстоятельств дела и при наличии документально подтвержденной невозможности использования

менее обременительных альтернатив. В этом контексте суд указал на обязанность компетентных органов предварительно рассмотреть иные меры, такие как административный надзор, обязательное участие в интеграционных или дерадикализационных программах, а также другие формы контроля, обеспечивающие достижение целей государственной безопасности. Подобный подход концептуально соотносится с положениями Директивы 2008/115/EG Европейского парламента и Совета Европейского Союза, регулирующей вопросы возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран¹⁶, однако немецкая судебная практика разvивает принципы, установленные данным актом, формируя более строгие стандарты доказанности необходимости и соразмерности вмешательства¹⁷.

Данная линия судебной практики наглядно демонстрирует двойственную функцию, которую Федеральный административный суд Германии выполняет в системе государственно-правового регулирования. С одной стороны, он осуществляет функцию гаранта правовой определенности, ограничивая произвольное использование дискреционных полномочий органами исполнительной власти путем выработки и применения четких процедурных критериев. С другой стороны, Суд, хотя и не вмешивается напрямую в сферу административного усмотрения, оказывает опосредованное влияние на содержание управленческих решений, фактически выступая в роли институционального корректирующего механизма. Это влияние особенно заметно в делах, затрагивающих вопросы национальной безопасности и противодействия терроризму,

¹⁵ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 14.01.2020 – BVerwG 1 A 3.19. URL: <https://www.bverwg.de/140120U1A3.19.0> (дата обращения: 25.05.2025).

¹⁶ См.: *Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger // ABl. L 348 vom 24.12.2008. S. 98–107.*

¹⁷ См.: *Hailbronner K. Asyl- und Ausländerrecht. 5. überarb. Aufl. Berlin : Kohlhammer Verlag, 2021. Rn. 214 ff.*

где Суд формирует стандарты допустимого государственного вмешательства в условиях повышенного риска¹⁸.

Вместе с тем обозначенный подход порождает ряд институциональных противоречий. Прежде всего, высокий уровень требований к обоснованию вмешательства, вытекающий из судебной практики, существенно удлиняет административные процедуры, что может оказаться проблематичным в контексте срочных ситуаций, предполагающих оперативное реагирование. Кроме того, обязательность индивидуализированной оценки каждого случая усиливает административную нагрузку и сопряжена с рисками бюрократизации: при ограниченности кадровых и организационных ресурсов органы могут прибегать к стандартизованным отказам, формально соответствующим требованиям, но не отражающим реальных обстоятельств дела [3].

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Сравнительно-правовой анализ позволяет более глубоко осмыслить специфику германской модели судебного контроля за осуществлением дискреционных полномочий. Сопоставление с иными европейскими правопорядками наглядно демонстрирует, что указанные механизмы не поддаются универсальной стандартизации, поскольку существенно зависят от национальных правовых традиций, конституционных основ и институциональных балансов власти. В некоторых государствах приоритет отдается политической подотчетности исполнительной власти, тогда как объем судебного контроля остается ограниченным и носит преимущественно формальный характер. В других правовых системах, напротив,

наблюдается тенденция к расширению судебного вмешательства, допускающего даже переоценку содержания административных решений. На этом фоне германская модель предстает как сбалансированная конструкция, сочетающая уважение к автономии публичной власти с наличием действенных и институционализированных правовых механизмов ее коррекции.

Германская административно-правовая модель отличается высокой степенью нормативной детализированности и развитым механизмом судебного контроля, что ярко проявляется в интерпретации и реализации принципа верховенства права. Как справедливо отмечает К.-П. Зоммерманн, немецкое понимание данного принципа не было инкорпорировано в качестве универсального стандарта в правовые системы других стран Европы. Альтернативную модель представляет, например, французская правовая система, в рамках которой исполнительная власть наделена обособленными нормативными прерогативами, включая право на издание регламентов в сферах, не отнесенных Конституцией к исключительной компетенции парламента [4, с. 66–67].

Указанная модель дополняется своеобразной системой административной юрисдикции, реализуемой Государственным советом Франции¹⁹, который в своей практике демонстрирует устойчивую тенденцию к признанию широкого усмотрения администрации, особенно в делах, затрагивающих вопросы общественного порядка и национальной безопасности. Так, в решении по делу *Fédération nationale de la libre pensée* подчеркнуто, что судебное вмешательство допустимо лишь при наличии очевидного и документально подтвержденного злоупотребления

¹⁸ См.: *Battis U., Mann T., Schmitz M. Aufenthaltsgesetz : Kommentar. 6. Aufl. München : C. H. Beck, 2021.* § 58a Rn. 18.

¹⁹ Conseil d'État – высший орган административной юстиции Франции и консультативный орган при правительстве, осуществляющий судебный надзор за спорами между гражданами и государством, а также экспертизу проектов нормативных актов.

полномочиями со стороны органов исполнительной власти. Подобная позиция иллюстрирует иную систему правовых приоритетов, при которой эффективность административного реагирования превалирует над строгим соблюдением процедурных гарантий [5].

Таким образом, французская модель управления акцентирует внимание на административной эффективности, гибкости и pragmatisme, ограничивая формализованные механизмы контроля. В противоположность ей германская правовая традиция утверждает приоритет правовой определенности, институционального надзора и защиты субъективных публичных прав как ключевых элементов правового государства. Сравнительный анализ этих подходов выявляет фундаментальные отличия, обусловленные не только историко-политическим развитием соответствующих правопорядков, но и разными концептуальными представлениями о допустимых пределах государственного усмотрения и роли судебной власти в обеспечении верховенства закона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ германской модели судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий позволяет выделить ряд принципиальных особенностей, которые формируют ее специфику в рамках правового государства. Во-первых, речь идет о глубокой взаимосвязи административного и конституционного права, что выражается в приоритете ценностного подхода и ориентации на защиту основных прав личности. Во-вторых, модель характеризуется строгим разграничением функций между исполнительной властью и судебной системой, которое проявляется в том, что судебное вмешательство ограничивается исключительно вопросами законности и не распространяется на оценку целесообразности. При этом суды активно применяют инструменты контроля за соблюдением таких

ключевых принципов, как соразмерность, равенство, правовая определенность и защита доверия, что позволяет эффективно ограничивать произвольное использование дискреции. В-третьих, практика Федерального административного суда Германии демонстрирует выработанный стандарт толкования, согласно которому административное усмотрение подлежит не только формальной, но и содержательной проверке на соответствие конституционным ценостям. В-четвертых, германская модель отличается высокой институциональной стабильностью, что выражается в единобразии судебной практики, последовательности правовых позиций и высоком уровне доверия общества к административной юстиции.

Германская модель судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий свидетельствует о глубокой институциональной приверженности принципам правового государства, в рамках которого обеспечивается не только формальная законность, но и материальная справедливость принимаемых управленических решений. Прецедентная практика Федерального административного суда Германии, особенно в сферах миграционного и полицейского регулирования, подтверждает существование высоких стандартов правоприменения, предлагающих обязательность соблюдения принципа соразмерности, учет индивидуальных обстоятельств дела и наличие аргументированной доказательной базы. В этом контексте суды выступают не только в качестве контролирующих органов, но и как активные участники правового развития, формируя и уточняя содержательные ориентиры применения дискреционных норм. Подобная доктринальная функция приобретает особую значимость в условиях постоянной трансформации общественных отношений и требует от административно-правовых механизмов как гибкости, так и устойчивости.

Вместе с тем существующая правоприменительная практика выявляет определенные структурные проблемы: удлинение сроков административных процедур вследствие возросших требований к доказыванию, риски избыточной формализации решений в условиях ограниченных ресурсов, а также необходимость унификации критериев допустимости дискреционного вмешательства. В этих условиях представляется целесообразным рассмотреть возможность нормативного закрепления четких параметров оценки угроз в отдельных сферах публичного управления, прежде всего в области обеспечения национальной безопасности. Такое регулирование позволило бы сузить пределы дискреции, повысить предсказуемость административной деятельности и укрепить правовую определенность.

Современные российские исследователи также поднимают вопрос о реформировании системы административного правоприменения. Так, Ю. П. Соловей акцентирует внимание на необходимости уточнения компетенции судебных органов при рассмотрении актов, основанных на административном усмотрении, связывая это с задачей гуманизации судебной системы. Его позиция предполагает активное участие судебной власти в развитии доктрины административной дискреции, что соотносится с практикой правопорядков как континентального, так и ангlosаксонского типа [6]. В свою очередь Ю. Н. Старилов подчеркивает приоритет законодательного регулирования и обосновывает необходимость принятия специального закона об административных процедурах [7, с. 8]. Несмотря на различие акцентов оба автора исходят из единой аксиоматической базы – приоритета правовых и процедурных гаран-

тий, что формирует комплементарную основу для дальнейшего развития института дискреции в российском праве.

С учетом изложенного представляется оправданным заимствование определенных институциональных решений германской административной модели прежде всего в части нормативной кодификации административных процедур, формализации критериев усмотрения и усиления механизмов судебного контроля. Отсутствие закона об административных процедурах в Российской Федерации затрудняет реализацию принципов правовой определенности и транспарентности публичного управления. Принятие соответствующего нормативного акта, основанного на принципах правового государства и процессуальной справедливости, способствовало бы формированию институционального доверия и предсказуемости правовых последствий в административной сфере.

Таким образом, дискреционные полномочия, оставаясь важнейшим инструментом эффективного государственного управления, требуют нормативной конкретизации, институциональной проверки и судебного сопровождения. Германский опыт подтверждает возможность достижения баланса между эффективностью административной деятельности и защитой прав личности посредством системной интеграции процедурного регулирования, судебной интерпретации и правоприменительной консистентности. Российская правовая система, находящаяся на стадии формирования зрелых механизмов административной юстиции, может воспользоваться этими ориентирами как теоретическим и практическим основанием для эволюционного развития в соответствии с конституционными принципами правового государства.

Список литературы

1. Schmidt-Aßmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. 2. überarb. u. erw. Aufl. Berlin : Springer-Verlag, 2006. 469 S.

2. Rixen S. Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise: Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes // Neue juristische Wochenschrift. 2020. Bd. 73, Heft 16. S. 1097–1103.
3. Kulick A. Gefahr, „Gefährder“ und Gefahrenabwehrmaßnahmen angesichts terroristischer Gefährdungslagen // Archiv des öffentlichen Rechts. 2018. Jahrgang 143, Heft 2. S. 175–219.
4. Зоммерманн К.-П. Принципы административного права // Дайджест публичного права. 2016. Вып. 5. № 1. С. 41–86.
5. Gabarda O. Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs?: enjeux et perspectives d'évolutions autour du principe de la motivation facultative: étude // Revue Française de Droit Administratif. 2012. A. 28, № 1. P. 61–71.
6. Соловей Ю. П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 72–99. DOI: <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.4.72.99>
7. Старилов Ю. Н. Станет ли реформа исполнительной и судебной властей в России государственной гарантией осуществления концепции четырех «и»? (часть 2) // Научный вестник Омской академии МВД России. 2008. № 3 (30). С. 3–10.

References

1. Schmidt-Aßmann E. *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*. 2. überarb. u. erw. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 2006. 469 S. (In German.)
2. Rixen S. Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise: Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes. *Neue juristische Wochenschrift*. 2020;73(16):1097-1103. (In German.)
3. Kulick A. Gefahr, „Gefährder“ und Gefahrenabwehrmaßnahmen angesichts terroristischer Gefährdungslagen. *Archiv des öffentlichen Rechts*. 2018;143(2):175-219. (In German.)
4. Sommermann K.-P. Principles of Administrative Law. *Digest for International Law*. 2016;5(1):41-86. (In Russ.)
5. Gabarda O. Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs?: enjeux et perspectives d'évolutions autour du principe de la motivation facultative: étude. *Revue Française de Droit Administratif*. 2012;28(1):61-71. (In French.)
6. Solovey Yu. P. Discretionary Nature of Administrative Act as a Circumstance Precluding Judicial Review of Its Legality. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2019;4:72-99. DOI: <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.4.72.99> (In Russ.)
7. Starilov Yu. N. Will the Reform of the Executive and Judicial Branches in Russia Become a State Guarantee for Implementing the Concept of the Four “I’s”? (Part 2). *Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the MIA of Russia*. 2008;3:3-10. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Алексей Давидович Майле, служащий земельного ведомства по вопросам иммиграции и беженцев Министерства внутренних дел федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (ул. Хаарт, 148, Ноймюнстер, 24539, Федеративная Республика Германия), кандидат юридических наук (Российская Федерация), доктор права, магистр административных наук (Федеративная Республика Германия); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-5919>; e-mail: alex.majle@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Alexey D. Maile, employee of the State Office for Migration and Refugees of the Ministry of the Interior of the Federal State of Schleswig-Holstein (148 Haart str., Neumünster, 24539, Federal Republic of Germany), Candidate of Legal Sciences (Russian Federation), Doctor of Law, Master of Administrative Sciences (Federal Republic of Germany); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-5919>; e-mail: alex.majle@mail.ru

Поступила | Received
09.09.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.11.2025

Принята к публикации | Accepted
28.11.2025