

Научная статья
УДК 342.24 (430)
doi: 10.17223/22253513/55/3

Вопросы реализации принципа верности федерации в Федеративной Республике Германия

Надежда Генриховна Геймбух¹

¹ *Национальный исследовательский Томский государственный университет,
Томск, Россия, nadgeym@mail.ru*

Аннотация. Исследуется принцип верности федерации как основополагающий принцип государственного (конституционного) права Федеративной Республики Германия. Рассматривая вопросы реализации принципа верности федерации, автор анализирует практику Федерального конституционного суда Германии. Соответствующие конституционные изменения раскрываются с точки зрения конституционной реформы, осуществляемой в настоящее время в Федеративной Республике Германия.

Ключевые слова: принцип верности федерации, конституционный принцип, кооперативный федерализм, принцип разграничения предметов ведения, Федеральный конституционный суд Германии

Для цитирования: Геймбух Н.Г. Вопросы реализации принципа верности федерации в Федеративной Республике Германия // Вестник Томского государственного университета. Право. 2025. № 55. С. 35–42. doi: 10.17223/22253513/54/3

Original article
doi: 10.17223/22253513/55/3

Issues of implementation of the principle of loyalty to the Federation in the Federal Republic of Germany

Nadezhda G. Geymbukh¹

¹ *National Research Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation, nadgeym@mail.ru*

Abstract. The constitutional principle of loyalty to the federation has a long tradition in German state law, which dates back to the formation of the German Empire in 1871. This principle establishes a constitutional and legal obligation, according to which the lands must remain faithful to each other and to the Federation in the same way as the Federation in relation to the lands.

The decisions of the German Federal Constitutional Court are of great importance in the implementation of the principle of loyalty to the federation. In 1953, the State of North Rhine-Westphalia established wage rates for its state civil servants. The latter proved to be so profitable that they exceeded the salary levels of federal government civil servants. In this regard, the Government of the Federal Republic of Germany, represented by the Ministry of Finance, appealed to the Federal Constitutional Court, point-

ing out that with the adoption of such a law, the State of North Rhine-Westphalia violated the obligations arising from the framework prescriptions of paragraph 1 of Article 75 of the Basic Law of the Federal Republic of Germany.

As a result, the Law of the Federal Republic of Germany on Amendments and additions to the rules of remuneration of December 6, 1951 was declared unconstitutional due to the "unacceptable restriction of the legislative freedom of the lands." Then the question arises whether the state of North Rhine-Westphalia abused this freedom.

Commenting on this issue, the German Federal Constitutional Court clarified that the individual solution of issues related to the organization and conduct of public service at the regional level is of particular interest to the lands. In order to preserve the "individuality of regional civil servants," the system of remuneration for civil servants in a particular land is also important. The complete unification of the procedure for paying salaries to civil servants, which the Federal Government is obviously striving for, contradicts both the nature of the federal state and the constitutional order of the Federal Republic of Germany.

Ultimately, the Federal Constitutional Court found no reason to believe that the State of North Rhine-Westphalia had abused its legislative competence. First, lands cannot in principle be limited by federal framework provisions when it comes to establishing a system of remuneration for their civil servants. Secondly, the average increase in salaries of regional civil servants after the adoption of the relevant law by the federal land will not have a significant impact on the financial policy of the remaining lands and the Federation as a whole, which the Federal Government was so afraid of.

Thus, the principle of federal loyalty is designed to ensure the stability of federal relations and strengthen the legal link between the Federation and its subjects: it assumes the obligation of participants in federal relations to mutual respect, support and partnership.

Keywords: the principle of loyalty to the federation; constitutional principle; cooperative federalism; principle of differentiation of subjects of jurisdiction; Federal Constitutional Court of Germany

For citation: Geymbukh, N.G. (2025) Issues of implementation of the principle of loyalty to the Federation in the Federal Republic of Germany. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 55. pp. 35–42. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/55/3

Конституционный принцип верности федерации имеет в германском государственном праве длительную традицию, которая восходит своими истоками к образованию Германской империи в 1871 г. Данный принцип закрепляет конституционно-правовую обязанность, в соответствии с которой земли должны сохранять верность по отношению друг к другу и по отношению к Федерации так же, как и Федерация по отношению к землям.

Федеральный конституционный суд ФРГ придает центральное значение конституционному долгу верности со стороны Федерации и земель. В ходе своей деятельности он неоднократно указывал на то, что в германском федеративном государстве «все конституционно-правовые отношения между государством и его составными частями, а также конституционно-правовые отношения между субъектами определяются главенством *неписаного* конституционного принципа “взаимного долга” Федерации и земель: действовать в интересах Федерации» [1. S. 291].

Задачей принципа верности федерации является укрепление связи Федерации и земель в рамках общего конституционного права, способствуя тем самым укреплению федеративного порядка. Главная функция данного принципа, по мнению Федерального конституционного суда Германии, заключается в том, чтобы «ограничить эгоизм Федерации и земель» [1. S. 293]. Этот принцип возлагает на участников обязательства не предпринимать ничего, «что могло бы повредить государству в целом или его частям». В то же время принцип соблюдения интересов федерации направлен и на сохранение самостоятельности Федерации и земель, ограничивая тенденции, грозящие нарушить баланс федеративного распределения прав и обязанностей.

Важное значение в вопросах реализации принципа верности федерации имеют решения Федерального конституционного суда Германии. Земля Северный Рейн-Вестфалия в 1953 г. установила тарифные ставки оплаты труда своим государственным гражданским служащим. Последние оказались настолько выгодными, что превышали показатели уровня жалования федеральных государственных гражданских служащих. В связи с этим Правительство ФРГ в лице Министерства финансов обратилось в Федеральный конституционный суд, указывая на то, что с принятием такого закона земля Северный Рейн-Вестфалия нарушила обязанности, вытекающие из рамочных предписаний абз. 1 ст. 75 Основного закона ФРГ.

Сущность рамочной компетенции заключается в том, что Федерация дает общее направление, а детали регулируются землями¹. Федеральный конституционный суд постановил, что рамочная компетенция в принципе означает, что Федерация должна оставлять землям пространство для собственного регулирования, т.е. она не вправе в подобном федеральном законе регулировать все детально. В отдельных же случаях, по мнению Суда, у Федерации есть право регулировать и детали, опять же без каких бы то ни было предпосылок, затрагивающих условия допустимости и степень подобного детального регулирования [2. S. 57].

Необходимо уточнить, что Закон ФРГ о внесении изменений и дополнений в правила оплаты труда от 6 декабря 1951 г. закрепил норму о том, что содержание государственных гражданских служащих и судей земель не должно превышать содержания федеральных государственных гражданских служащих на аналогичных должностях. Целью принятия данного Закона явилось положение о том, что на территории всего государства должно быть «обеспечено единообразие в области правил оплаты труда и права социального обеспечения» [3].

Позднее эти положения были смягчены по запросу правительств некоторых земель Германии. Так, Закон об установлении типовых правил оплаты труда для судей и прокуроров от 25 июля 1953 г. предоставил законодателям

¹ В процессе реформирования федеративных отношений Германии 2006 г. упразднено рамочное законодательство Федерации (ранее закрепленное в ст. 75 Основного закона ФРГ).

земель возможность определять размер окладов соответствующих государственных служащих в отступление от общих требований Закона ФРГ о внесении изменений и дополнений в правила оплаты труда от 6 декабря 1951 г. При этом подчеркивалось, что не должны превышать конкретные годовые базовые оклады, включая возможные должностные надбавки [4].

Федеральный конституционный суд Германии разъяснил конституционно-правовую сущность рамочной компетенции в вопросах разграничения законодательной компетенции между Федерацией и землями [5]. В том случае, когда Федерация использует свои законодательные полномочия в рамках ст. 74 Основного закона ФРГ (конкурирующая компетенция), тогда земли не могут принимать свои законы по вопросам, которые регулируются федеральным правом. Напротив, наличие рамочного законодательства не исключает законодательной компетенции земель, так как ст. 75 Основного закона ФРГ предполагает соответствующую законодательную деятельность земель для развития рамочных положений. Рамочный федеральный закон нуждается в конкретизации посредством принятия в дальнейшем законов земель.

Таким образом, используя рамочную компетенцию, Федерация устанавливает определенные границы, в которых должны действовать законодательные органы земель. Установленные федеральным законом границы должны предоставлять землям пространство для принятия собственных решений и не ограничивать их выбором между определенными правовыми возможностями. Кроме принятия федерального закона, рамочная компетенция Федерации может быть реализована путем издания соответствующих директив для законодательных органов земель. Такие директивы должны предоставлять больше свободных возможностей для законодательного оформления того или иного вопроса в землях.

Федеральный конституционный суд указал, что нормативно-правовые акты ФРГ, устанавливающие максимальные размеры оплаты труда государственных служащих земель, принятые со ссылкой на единую и обязательную федеральную систему содержания государственных служащих, противоречат сущности рамочной компетенции по ст. 75 Основного закона ФРГ и нарушают гарантии реализации землями собственных государственно-правовых компетенций [5].

Рассматривая правовое положение государственных гражданских служащих земель, необходимо учитывать следующий фактор: в федеративном государстве субъекты федерации имеют «исключительный и законный интерес» самостоятельно регулировать вопросы прохождения государственной службы на своей территории. Институт государственной гражданской службы является важным элементом государственно-правовой организации земель. Поэтому при толковании норм Основного закона ФРГ следует исходить из положения о том, что земли имеют право по собственному усмотрению регулировать отношения, связанные с гражданской службой, в том числе вопросы содержания государственных гражданских служащих земель.

В том случае, когда у федерального законодателя все же возникает необходимость в принятии рамочных предписаний относительно правил оплаты труда государственных служащих земель по ст. 75 Основного закона ФРГ, такие предписания должны оставлять землям достаточно возможностей, чтобы они могли скорректировать уровень жалования государственных служащих в соответствии со своим бюджетным потенциалом. Федеральный конституционный суд подчеркнул, что земли и в дальнейшем должны иметь возможность устанавливать содержание своим гражданским служащим, соответствующее общему уровню жизни в регионе [5]. Также земельный законодатель должен сам определять объем должностных обязанностей государственных служащих и распределять, основываясь на этом, различные категории государственных служащих по соответствующим тарифным разрядам. При этом критерии такого распределения у каждой федеральной земли могут быть свои, отличающиеся как от критериев соседних земель, так и от критериев федерального законодателя.

По мнению Федерального конституционного суда, Закон ФРГ о внесении изменений и дополнений в правила оплаты труда от 6 декабря 1951 г. таких возможностей землям не предоставлял. Единственное, в чем земельный законодатель был свободен при регулировании отношений, связанных с гражданской службой, так это принять следующее решение: установить своим гражданским служащим жалование, аналогичное жалованию федеральных гражданских служащих, либо ухудшить их положение, прибегнув к более низким тарифам. Если земли поставлены перед подобным выбором, то это автоматически отсекает часть земельных полномочий, которые должны у них сохраняться, когда речь идет о рамочном федеральном законодательстве. Эти полномочия вытекают из так называемой необходимости в заполнении пробелов, которая означает, что земли должны иметь возможность предметно дополнять установленные рамочные законодательные нормы, и при этом только с таким дополнением вся законодательная работа обретает целостность и может быть приведена в исполнение, поскольку учитывает особые условия в каждой отдельной земле.

Таким образом, за Северным Рейном-Вестфалией сохранялась законодательная компетенция по ст. 30, 70 Основного закона ФРГ. Однако это не означает, что земля может пользоваться этой компетенцией произвольно, идя на поводу у желаний своих государственных служащих. Федеральный конституционный суд подчеркнул, что земля несет самостоятельную ответственность за свою финансовую стабильность и должна устанавливать тарифное регулирование в соответствии с возможностями бюджета [5].

Чтобы уравновесить отношения в сфере реализации землями и Федерацией своих законодательных компетенций, необходимы определенные ограничения для каждой из сторон. Такие ограничения вытекают из неписанного конституционного принципа верности федерации. Федеральный конституционный суд указал, что применительно к рассматриваемому делу принцип верности федерации означает следующее: ландтаги земель обязаны принимать законы с учетом интересов как Федерации в целом, так и

остальных земель, если сфера их влияния выходит далеко за пределы территории той земли, где они должны быть приняты [5].

При определении порядка оплаты труда своих государственных служащих земли должны помнить, что несмотря на закрепленную в ст. 109 Основного закона ФРГ норму о том, что Федерация и земли самостоятельны и независимы друг от друга в отношении своего бюджетного хозяйства, тем не менее, финансовая система в федеративном государстве представляет собой единое целое. Поскольку государственная гражданская служба в федеративном государстве является двухуровневой, земли обязаны, следуя принципу верности федерации, при регулировании вопроса о содержании своих государственных служащих обратить серьезное внимание на условия оплаты труда как в других землях, так и на федеральном уровне для того, чтобы избежать «потрясений во всей финансовой системе государства».

В результате Закон ФРГ о внесении изменений и дополнений в правила оплаты труда от 6 декабря 1951 г. был признан неконституционным в связи с «недопустимым ограничением законодательной свободы земель». Тогда возникает вопрос, не злоупотребляла ли земля Северный Рейн-Вестфалия данной свободой.

Комментируя этот вопрос, Федеральный конституционный суд Германии уточнил, что индивидуальное решение вопросов, касающихся организации и прохождения государственной службы на региональном уровне, — это особый интерес земель. Для сохранения «индивидуальности региональных государственных служащих» важное значение имеет и система оплаты труда государственных служащих в той или иной земле. Полная унификация порядка выплаты жалований государственным служащим, к которой, очевидно стремится Федеральное правительство, противоречит как природе федеративного государства, так и конституционному строю ФРГ.

В конечном счете Федеральный конституционный суд не нашел оснований полагать, что земля Северный Рейн-Вестфалия злоупотребила своей законодательной компетенцией. Во-первых, земли в принципе не могут быть ограничены федеральными рамочными положениями, если речь идет об установлении системы оплаты труда своим государственным служащим. Во-вторых, среднее увеличение окладов региональных государственных служащих после принятия федеральной землей соответствующего закона не окажет существенного влияния на финансовую политику остальных земель и Федерации в целом, чего так опасалось Федеральное правительство [5].

Итак, в ходе конституционного развития принцип верности федерации играет важную роль, поскольку он повышает способность конституционного права к изменениям и, будучи «неписаным конституционным принципом», особенно пригоден для быстрого реагирования на изменения в поведении активных политических сил, на трансформацию рамочных условий обычного, конституционного и международного права, а также на изменения последствий конституционной практики.

В 2006 г., в процессе реформирования федеративного устройства Германии, было упразднено рамочное законодательство Федерации (ранее закрепленное в ст. 75 Основного закона ФРГ). Теперь его место принадлежит исключительно или конкурирующему законодательству Федерации либо регулируется законодательством земель. В силу этого, Законом от 28 августа 2006 г. в ст. 73 Основного закона ФРГ, которая определяет вопросы исключительной законодательной компетенции Федерации, внесены изменения.

Согласно ст. 73, в новой редакции Федерации предоставлена исключительная законодательная компетенция в области борьбы с международным терроризмом (через Федеральное ведомство уголовной полиции). К компетенции Федерации также отнесены такие вопросы, как служба связи, регистрация граждан и выдача удостоверений личности, атомная энергетика, право на ношение оружия и хранение взрывчатых веществ, ликвидация последствий войны, нотариат, охрана немецкого культурного наследия от вывоза за границу (ранее это входило в область рамочной компетенции) [6. S. 55–57].

В сферу исключительного земельного законодательства включены такие вопросы, как регулирование государственной службы на земельном уровне, включая оплату труда земельных и муниципальных служащих, отбывание наказания заключенными, определение времени работы магазинов, нормирование гостиничного и ресторанного сервиса. В компетенцию земель перешли также жилищное право, право собраний и объединений, законодательство о печати.

Политика в области образования стала исключительной компетенцией земель. У Федерации остается компетенция лишь в определении общих правил организации высшей школы и оформления документов по окончании высшей школы. Федерация вышла из финансирования организации высшей школы и из прямой финансовой помощи в школьном образовании. Высшая школа почти полностью перешла в компетенцию земель. Федерация может участвовать только в финансировании научных исследований и только при согласии всех земель [6. S. 58].

По мнению профессора Клауса Штерна, принцип верности федерации пронизывает все государственное право Германии, являясь «определяющим элементом федеративного порядка. Для Федерации и для земель он является амбивалентным, обеспечивая “единство и вместе с тем плюрализм”, обязывая к сотрудничеству и вместе с тем к уважению самостоятельности участников, препятствуя как явной унитаризации, так и явной партикуляризации» [7. S. 435].

Таким образом, принцип федеративной верности призван обеспечить стабильность федеративных отношений и усилить правовую связь между Федерацией и ее субъектами: он предполагает обязанность участников федеративных отношений к взаимному уважению, поддержке и партнерству. Принцип федеративной верности также означает, что ни один из участников федеративных отношений не может отстраниться от исполнения возложенной на него обязанности под предлогом того, что кто-то из других участников федеративных отношений не выполняет своих обязанностей.

Список источников

1. BVerfGE 43. 290. 348 S.
2. Stettner R. Grundfragen einer Kompetenzlehre. Berlin, 1983. 287 S.
3. Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Besoldungsrechts vom 6. Dezember 1951 // Bundesgesetzblatt. 1951. Nr. 57. S. 940. URL: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl151057.pdf (дата обращения: 20.01.2025).
4. Gesetzes über besoldungsrechtliche Rahmenvorschriften für Richter und Staatsanwälte vom 25. Juli 1953 // Bundesgesetzblatt. 1953. Nr. 41. S. 691. URL: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl153041.pdf (дата обращения: 20.01.2025).
5. BVerfGE 4, 115: Beamtenbesoldung (Urteil des Zweiten Senates vom 1. Dezember 1954). URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv004115.html> (дата обращения: 20.01.2025).
6. Dreier H., Wittreck F. Grundgesetz. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht. 2. Auflage. Tübingen : Mohr Siebeck, 2007. 727 S.
7. Stern K. Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. München, 1984. 748 S.

References

1. BVerfGE. 43. 290.
2. Stettner, R. (1983) *Grundfragen einer Kompetenzlehre*. Berlin: [s.n.].
3. *Bundesgesetzblatt*. (1951) Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Besoldungsrechts vom 6. Dezember 1951. 57. pp. 940. [Online] Available from: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl151057.pdf (Accessed: 20th January 2025).
4. *Bundesgesetzblatt*. (1953) Gesetzes über besoldungsrechtliche Rahmenvorschriften für Richter und Staatsanwälte vom 25. Juli 1953. 41. pp. 691. [Online] Available from: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl153041.pdf (Accessed: 20th January 2025).
5. BVerfGE. 4, 115: Beamtenbesoldung (Urteil des Zweiten Senates vom 1. Dezember 1954). [Online] Available from: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv004115.html> (Accessed: 20th January 2025).
6. Dreier, H. & Wittreck, F. (2007) *Grundgesetz. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
7. Stern, K. (1984) *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: [s.n.].

Информация об авторе:

Геймбук Н.Г. – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия). E-mail: nadgeym@mail.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

N.G. Geymbukh, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: nadgeym@mail.ru

The author declares no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 21.01.2025;
одобрена после рецензирования 20.02.2025; принята к публикации 19.03.2025.

The article was submitted 21.01.2025;
approved after reviewing 20.02.2025; accepted for publication 19.03.2025.