

Das Verwaltungsrecht der UdSSR und das moderne Verwaltungsrecht der Ukraine: Dorniger Weg von einem totalitären zu einem Rechtsstaat

Yuliia Tsurkalenko

Administrative Law of the USSR and Modern Administrative Law of Ukraine: A thorny road from a totalitarian to a constitutional state

In 1991 Ukraine became independent, and in 1996 the fundamental law of the state - the Constitution of Ukraine - was adopted. These were the most important steps in the transformation of Ukraine from a totalitarian state to a constitutional state. From a country where there were no guarantees of people's rights and freedoms to a country where the protection of people's rights and freedoms is a priority task of the state. These were also the first steps in the process of transformation and renewal of the science of administrative law. Thus, from a science that exclusively studied the relations of subordination of persons/citizens to the state authorities in a totalitarian state, it became a science that develops in a constitutional state and studies the relations between the state and the individual, i.e. the relations based on the strict observance of the principle of the supremacy of the law.

Und was gab es davor? Wie hat sich das Verwaltungsrecht in der Ukraine vor der Unabhängigkeitserklärung, d.h. während der Sowjetzeit, entwickelt? Hat sie sich seither verändert? Und wie hat das ukrainische Verwaltungsrecht das Verwaltungsdogma bei der Definition seines Wesens überwunden und sich zu einem Rechtsgebiet entwickelt, das als genetisch mit der Praxis des Schutzes der Menschenrechte mit rechtlichen Mitteln verbunden verstanden wird? Antworten auf all diese Fragen lassen sich durch eine Analyse der historischen Entwicklung des Verwaltungsrechts in der Ukraine während der Zeit der Sowjetunion und der unabhängigen Ukraine finden.

I. EINFÜHRUNG

Seit dem 23.6.2022 hat die Ukraine den Status eines Beitrittskandidaten zur Europäischen Union (EU). Die Vorbereitung auf den Beitritt erfordert die Vollendung einer umfassenden Umgestaltung aller gesellschaftlichen Bereiche, die Erfüllung einer ziemlich langen Liste von Aufgaben und Bedingungen, um Vollmitglied der EU zu werden, und die endgültige Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die EU-Gesetzgebung. Die EU ist eine Union von Rechtsstaaten, die auf den Grundsätzen der Freiheit, der De-

mokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie des Vorrangs des Gesetzes beruht.

Die Ukraine ist ein junger Staat mit einer tausendjährigen Geschichte. Das Land hat aufgrund seiner historischen Entwicklung später als die meisten europäischen Länder den Weg zum Aufbau eines Rechtsstaats eingeschlagen. So konnte die Ukraine ihre Absicht, einen Rechtsstaat aufzubauen, erst 1996 in Art. 1 der Verfassung der Ukraine rechtlich verankern, während in Deutschland (einem der Gründungsstaaten der EU) der Grundsatz des Rechtsstaats bereits 1949 offiziell im Grundgesetz verankert wurde. Es sind also weniger als 30 Jahre vergangen, seit die Ukraine zu einem Rechtsstaat erklärt wurde. Warum dies geschah, welchen Weg das Land eingeschlagen hat und welche Fortschritte es hierbei erzielt hat, lässt sich am Beispiel der Änderungen im Verwaltungsrecht zeigen, in einem Rechtsgebiet, das für die Umsetzung des Prinzips des Vorrangs des Gesetzes in der Gesellschaft verantwortlich ist, welches wiederum die Grundlage eines Rechtsstaats bildet.

Ziel dieses Beitrags ist es daher, das Verwaltungsrecht, das zu Zeiten der Sowjetunion (1917-1991) bestand, sowie das Verwaltungsrecht der unabhängigen Ukraine (von 1991 bis heute) und seine grundlegenden Kategorien, nämlich Gegenstand, Grundsätze und System, zu analysieren, die das Wesen und den Zweck des untersuchten Rechtsgebiets deutlich widerspiegeln. Mit anderen Worten soll der Weg von einem totalitären zu einem Rechtsstaat, den die Ukraine in den letzten 100 Jahren zurückgelegt hat, durch das Prisma der Entwicklung des Verwaltungsrechts untersucht werden. Die Analyse des sowjetischen Verwaltungsrechts spiegelt die Meinung der Wissenschaftler und Politiker aus dieser Zeit wider. Die Autorin dieses Beitrags ist sich bewusst, dass das, was zur damaligen Zeit geschrieben wurde, zum Teil absurd klingt. Der Rückblick auf das sowjetische Verwaltungsrecht ist dennoch wichtig, da er einen Einblick in die Entwicklung des ukrainischen Verwaltungsrechts gibt.

II. PERIODE DES SOWJETISCHEN VERWALTUNGSRECHTS AUF DEM GEBIET DER UKRAINE

1. Wesen des sowjetischen Verwaltungsrechts

Am 25. Oktober (7. November) 1917 wurde die bürgerliche Provisorische Regierung gestürzt und die Staatsmacht ging in die Hände der Sowjets über. An diesem Tag verkündete Lenin auf einer Sitzung des Petrograder Sowjets: „Die Bedeutung dieser Umwälzung besteht darin, dass es eine Sowjetmacht geben wird, unser eigenes hoheitliches Organ, und die unterdrückten Massen werden ohne jegliche Beteiligung der Bourgeoisie selbständig die Macht bilden. Der alte Staatsapparat wird radikal zerstört und es wird ein neuer, durch sowjetische Organisationen repräsentierter Verwaltungsapparat geschaffen“¹. Die Monarchie wurde mit all ihren Gesetzen, Regeln und wissenschaftlichen Entwicklun-

¹ В.І. Ленін, Польное собрание сочинений, т. 22, с. 4 (V.I. Lenin, Vollständige Sammlung der Werke, Bd. 22, S. 4).

gen durch ein völlig neues Land ersetzt – die Sowjetunion. Das bestehende Rechtssystem wurde vollständig zerstört und alle Gesetze abgeschafft. Die Vertreter der Sowjetmacht begannen unter dem Vorzeichen einer neuen Staatsideologie alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens neu zu regeln.

Wie nicht anders zu erwarten, begann sich die Verwaltungsrechtswissenschaft nach 1917 in einer grundlegend neuen Form zu entwickeln. Sie war nicht vergleichbar mit dem europäischen Verwaltungsrecht der damaligen Zeit. Die sowjetischen verwaltungsrechtlichen Beziehungen unterschieden sich grundlegend von den verwaltungsrechtlichen Beziehungen, die in anderen Formen des Staatslebens existierten. Dieser Unterschied bestand darin, dass in den sowjetischen verwaltungsrechtlichen Beziehungen das Individuum dem Kollektiv (dem Staat) untergeordnet war, was den Organisationsprinzipien des Polizeistaats der vorrevolutionären Zeit sehr ähnlich war. Das sowjetische Verwaltungsrecht galt als Recht der Übergangsperiode vom Kapitalismus zum Sozialismus, welches das gegenseitige Verhältnis zwischen Individuum und Staat auf der Grundlage einer eigenartigen revolutionären, proletarischen und kommunistischen Gesetzlichkeit bestimmte, die weder die Gleichheit der Rechte aller Bürgerinnen und Bürger noch die Gleichheit der Rechte des Individuums und des Kollektivs anerkannte².

In den Anfangsjahren des sowjetischen Staates beschäftigten sich Wissenschaftler mit dem Verwaltungsrecht, deren Ansichten und Positionen noch in der vorrevolutionären Zeit geprägt wurden. Unter dem Druck der sowjetischen Ideologen waren sie gezwungen, ihre wissenschaftlichen Ansichten an die Anforderungen des neuen Staates anzupassen. Es gelang ihnen jedoch nicht, ein grundlegendes Konzept des sowjetischen Verwaltungsrechts in einer Form zu entwickeln, die der offiziellen Macht gerecht wurde. 1922 wurde das erste Lehrbuch zum Verwaltungsrecht von A.I. Elistratov veröffentlicht. Sein Inhalt gab jedoch keinen Aufschluss über die Tätigkeit des damaligen Staatsapparats. A.I. Elistratov ging in seinen Arbeiten von der Besonderheit des sowjetischen Verwaltungsrechts aus, bei dem es sich um eine rechtliche Substanz handele, die parallel zum realen Verwaltungsrecht existiere, das notwendiges Element eines jeden Rechtsstaats sei³.

In den Jahren 1922-1929 veröffentlichten V. Kobalevskij und A.F. Evtichiev eine Reihe von wissenschaftlichen Arbeiten. 1925-1929 wurden ihre Lehrbücher zum sowjetischen Verwaltungsrecht in Charkiv veröffentlicht. Informationen über die Entwicklung der Verwaltungsrechtswissenschaft wurden auch in mehreren Zeitschriften wie „Verwaltungsblatt“, „Revolution des Rechts“ und anderen veröffentlicht⁴. Anfang der 1930er Jahre hörte die Verwaltungsrechtswissenschaft (d.h. die Untersuchung verwaltungsrecht-

² А.Ф. Евтихийев, Основы советского административного права. Харьков. Юридическое издательство НКЮ УССР, 1925, с. 195 (A.F. Evtichiev, Grundlagen des sowjetischen Verwaltungsrechts, Char'kov, Juristischer Verlag NKJU der Ukrainischen SSR, 1925, S. 195).

³ А.И. Елистратов, Административное право РСФСР. Ленинград: Гос. изд-во, 1925, с. 6 (A.I. Elistratov, Verwaltungsrecht der RSFSR, Leningrad: Staatsverlag, 1925, S. 6).

⁴ Siehe u.a. В. Кобалевский, Очерки советского административного права. Государственное издание Украины, 1924 (V. Kobalevskij, Skizzen zum sowjetischen Verwaltungsrecht. Staatsverlag der Ukraine, 1924).

licher Probleme) auf zu existieren. Auch das Studium des Fachs „Verwaltungsrecht“ an den Hochschulen wurde komplett eingestellt. Dies lässt sich damit erklären, dass die Verwaltung unter den damaligen Bedingungen durch organisatorischen Einfluss ohne die Anwendung rechtlicher Formen und Methoden erfolgte.

Die Herausbildung eines sowjetischen Verwaltungsrechts, das dem Zustand und den Bedürfnissen der Kommunistischen Partei voll und ganz entsprechen sollte, fand erst in den frühen 1940er Jahren statt⁵, als es Verwaltungsrechtswissenschaftler einer neuen Generation gab. Sie teilten weder die Ansichten der vorrevolutionären Rechtswissenschaftler noch die der ausländischen Juristen, da sie von der neuen sowjetischen Ideologie „erfüllt“ waren.

Sehr aussagekräftig ist in diesem Zusammenhang ein Beitrag von A.Ja. Vyšyn's'kyi auf der Ersten Sitzung zu Fragen der Wissenschaft des Sowjetischen Staates und Rechts (1938), dessen Schlüsselsatz lautete: „Eine ganze Reihe von Personen, die es wagten, sich als sowjetische Juristen zu bezeichnen, verzerrten und verhöhnten einer nach dem anderen die Wissenschaft des sowjetischen Rechts und versuchten, sowohl unsere Wissenschaft als auch unser Recht zu diskreditieren“. Zuvor wurde darauf hingewiesen, dass sich die sowjetische Verwaltungsrechtswissenschaft in der ersten Phase der Entwicklung des sozialistischen Staates in einem besonders scharfen Kampf gegen vielfältige bürgerliche Einflüsse entwickelt hat. Die Verwaltungsrechtswissenschaftler, die in den sowjetischen juristischen Fachzeitschriften und Bildungseinrichtungen publiziert wurden, würden auf sowjetische Grundlagen übertragen, was die Verwaltungsrechtswissenschaftler der bürgerlichen Länder geschaffen haben, und sich dem sowjetischen sozialistischen Verwaltungsrecht mit den Standards von bürgerlichen Juristen annähern. Bis 1930 sei das sowjetische Verwaltungsrecht nach Lehrbüchern unterrichtet worden, die noch von bürgerlichen Juristen (A.F. Evtichiev, V. Kobalevskyj, A.I. Elistratov) verfasst worden waren, die sowohl die Natur, den Inhalt und die Ziele, Aufgaben und Methoden der sowjetischen öffentlichen Verwaltung als auch das Wesen des Verwaltungsrechts verzerrt dargestellt hätten. Der Sowjetstaat sei mit den bürgerlichen Staaten identifiziert und das Verwaltungsrecht auf das gewöhnliche Polizeirecht reduziert worden. Ein Sowjetbürger bzw. eine Sowjetbürgerin und der Sowjetstaat seien als antagonistische Subjekte gegenübergestellt worden. Das sowjetische Verwaltungsrecht sei entweder als ein System von Zwangsbefugnissen der Behörden oder als ein Mittel betrachtet worden, das die freie Tätigkeit der einzelnen Bürger und Bürgerinnen einschränkt. Die politische Verwaltung sei der wirtschaftlichen Tätigkeit gegenübergestellt und die sowjetischen Verwaltungsorgane den Subjekten des Privatrechts angenähert worden.

Nach Ansicht von A.Ja. Vyšyn's'kyi haben die bürgerlichen Juristen das sowjetische Verwaltungsrecht grob verzerrt, indem sie die wichtigste Aufgabe des sowjetischen Rechts, nämlich den Schutz der Interessen der Bürger und Bürgerinnen, verleugneten.

⁵ Н. Бунякин, Концепция становления и развития административного права в России: Монография Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2002, с. 44 (N. Bunjakin, Das Konzept der Entstehung und Entwicklung des Verwaltungsrechts in Russland: Monographie Tambov, Verlag der Staatlichen Technischen Universität Tambov, 2002, S. 44).

Sie bekräftigten fälschlicherweise, dass in der UdSSR die Interessen des Einzelnen in den Hintergrund getreten seien, die Rechte des Einzelnen eine rein untergeordnete Stellung einnähmen und die Tätigkeit der Verwaltung zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sich im Wesentlichen darauf beschränke, die natürliche Freiheit des Einzelnen im Interesse des Schutzes der bestehenden Ordnung durch Maßnahmen des Verwaltungszwangs einzuschränken⁶.

Die sowjetischen Wissenschaftler der so genannten „neuen Generation“ definierten das sowjetische Verwaltungsrecht selbst auf unterschiedliche Weise. 1945 wurde das sowjetische Verwaltungsrecht in den Lehrbüchern für juristische Fachschulen als ein Gebiet des sozialistischen Rechts dargestellt, das die Vollzugs- und Verfügungstätigkeit der staatlichen Behörden regelt und die Rechte und Pflichten der Bürger und Bürgerinnen in diesem Bereich sowie die Organisation, die Befugnisse und die Verantwortlichkeit der Behörden der staatlichen Verwaltung festlegt⁷. A.E. Lunev schrieb 1960, dass es sich dabei um ein Gebiet des einheitlichen sowjetischen sozialistischen Rechts handele, das die gesellschaftlichen Beziehungen regelt, die bei der Durchführung der staatlichen Verwaltung durch den sowjetischen Staat entstehen⁸. Ju.M. Kozlov stellte fest, dass das Wichtigste des sowjetischen Verwaltungsrechts sei, die gesellschaftlichen Beziehungen zu regeln, die bei der Tätigkeit der Organe der sowjetischen staatlichen Verwaltung entstehen. Das sowjetische Verwaltungsrecht sei die Gesamtheit an Rechtsnormen, die in erster Linie sämtliche Tätigkeiten der Organe der staatlichen Verwaltung regeln, die darauf gerichtet sind, die sozialistischen gesellschaftlichen Beziehungen zu festigen und einen schrittweisen Übergang zum Kommunismus vorzubereiten⁹. Bei der sowjetischen staatlichen Verwaltung handelte es sich ihrerseits um die Tätigkeit der Vollzugs- und Verfügungsorgane des Staates, die unter der Führung der Kommunistischen Partei auf der Grundlage und in Erfüllung der Gesetze erfolgte und für die sie verantwortlich und gegenüber den Vertretungsorganen des Staates sowie den entsprechenden höheren Staatsorganen, denen sie untergeordnet waren, rechenschaftspflichtig waren. Als theoretische Grundlage des sowjetischen sozialistischen Systems der staatlichen Verwaltung galt die marxistisch-leninistische Doktrin der Diktatur des Proletariats, deren wichtigste leitende und führende Kraft die Kommunistische Partei war¹⁰.

⁶ А.Я. Вишинський, Основні завдання науки радянського соціалістичного права, доповідь на Першій нараді з питань науки Радянської держави та права, 1938, с. 47. (A.J. Vyšins'kyi, Die grundlegenden Aufgaben der Wissenschaft des sowjetischen sozialistischen Rechts, Bericht auf der Ersten Sitzung zu Fragen der Wissenschaft des Sowjetischen Staates und Rechts, 1938, S. 47).

⁷ С.С. Студеникин, Радянське адміністративне право, учебник для юридических шкіл, СССР Москва, 1945, с. 6 (S.S. Studenikin, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Lehrbuch für juristische Schulen, UdSSR Moskau, 1945, S. 6).

⁸ А.Е. Лунев, Советское административное право, учебное пособие, Москва, 1960, с. 3 (A.E. Lunev, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Lehrbuch, Moskau, 1960, S. 3).

⁹ Ю.М. Козлов, Советское административное право (общая часть), Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, 1962, 301 с. (Ju.M. Kozlov, Sowjetisches Verwaltungsrecht [Allgemeiner Teil], Moskauer Staatliche Universität M.V. Lomonosov, Moskau, 1962, 301 S.).

¹⁰ В.В. Власов, Основы советского государственного управления, учебное пособие, Москва, 1960, с. 3 (V.V. Vlasov, Grundlagen der sowjetischen staatlichen Verwaltung, Lehrbuch, Moskau, 1960, S. 3).

Das sowjetische Verwaltungsrecht entwickelte sich damit ausschließlich im Rahmen der kommunistischen Ideologie, die zu einer soliden Grundlage für die Entwicklung der Diktatur des Proletariats im Sowjetstaat wurde, in dem sich hinter der rechtlichen Fassade der Demokratie der Werktätigen eine Diktatur des Parteimechanismus verbarg, dessen treibende Kraft der Führer war, der praktisch die alleinige Macht hatte¹¹. Unter diesen Bedingungen wurde das sowjetische Verwaltungsrecht zu einem eigenartigen rechtlichen Instrument, das zur Aufrechterhaltung eines totalitären Regimes eingesetzt wurde.

Das heißt, entgegen den Behauptungen sowjetischer Wissenschaftler und Politiker regelte das sowjetische Verwaltungsrecht ebenso wie das vorrevolutionäre Polizeirecht die Machtverhältnisse, die im Rahmen der Tätigkeit der Subjekte der staatlichen Verwaltung entstanden. Darunter verstand man in der UdSSR die vollziehende und verfügende Tätigkeit der Staatsorgane, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf der Grundlage und in Übereinstimmung mit den Gesetzen zur direkten praktischen Umsetzung der Aufgabe des kommunistischen Aufbaus unter der Führung der Kommunistischen Partei der Sowjetunion erfolgte¹². Vor diesem Hintergrund wurde unter dem Verwaltungsrecht die Gesamtheit der Rechtsnormen verstanden, die vom Staat aufgestellt oder sanktioniert wurden und die die gesellschaftlichen Beziehungen im Bereich der hoheitlichen (vollziehenden und verfügenden) Tätigkeit der Organe der staatlichen Verwaltung und in den durch Gesetz vorgesehenen Fällen auch der gesellschaftlichen Organisationen regeln, indem sie die Rechte und Pflichten sowie die Verantwortlichkeit der Beteiligten dieser Beziehungen festlegen¹³. Einen zentralen Platz im sowjetischen Verwaltungsrecht nahm die Theorie der Grundsätze der sowjetischen Staatsverwaltung ein, was durch ihre Wichtigkeit beim sozialistischen Aufbau bedingt war.

2. Grundsätze des sowjetischen Verwaltungsrechts

Grundsätze sind grundlegende theoretische Ideen, die die objektive Gesetzlichkeit der Entwicklung der Gesellschaft und des Staates widerspiegeln. Die Grundsätze der staatlichen Verwaltung bestimmen die richtige Richtung der Verwaltungstätigkeit. In der sowjetischen Verwaltungsrechtswissenschaft gab es in der Regel sechs so genannte grundlegende rechtspolitische Grundsätze der staatlichen Verwaltung, die auch als leninistische Prinzipien bezeichnet wurden. Bis in die 1970er Jahre schrieben sowjetische Wissenschaftler nur über diese Grundsätze. Hierzu gehörten die Grundsätze der führenden und lenkenden Rolle der Kommunistischen Partei in der sowjetischen staatlichen Verwaltung, der Beteiligung der arbeitenden Massen und der gesellschaftlichen Organisationen an der staatlichen Verwaltung, der Gleichheit der Nationalitäten, des demokra-

¹¹ Н.С. Тимашев, Политическое и административное устройство СССР, Париж, 1931, с. 78 (N.S. Timašev, Politische und administrative Struktur der UdSSR, Paris, 1931, S. 78).

¹² С.С. Студеникин, Советское административное право, учебное пособие, Москва, 1958, с. 6 (S.S. Studenikin, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Lehrbuch, Moskau, 1958, S. 6).

¹³ І.М. Пахомов, Радянське адміністративне право, загальна частина, Львів, 1962, с. 26 (I.M. Pachomov, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, L'viv, 1962, S. 26).

tischen Zentralismus, der sozialistischen Gesetzlichkeit und der sozialistischen Planung und Buchführung.

Der Grundsatz der *führenden und lenkenden Rolle der Kommunistischen Partei in der sowjetischen staatlichen Verwaltung* war eines der grundlegenden so genannten leninistischen Prinzipien, die der staatlichen Verwaltung zugrunde gelegt wurden. Die sowjetischen Wissenschaftler gingen davon aus, dass die genannten Grundsätze organisch miteinander verbunden, in der sowjetischen Gesetzgebung verankert und in allen Bereichen der staatlichen Verwaltung wirksam waren¹⁴. In einem Lehrbuch zum Verwaltungsrecht von 1967 heißt es: „Die Kommunistische Partei mit ihrer Kenntnis der Gesetze der Entwicklung der Gesellschaft und ihrer grenzenlosen Autorität im Volk gewährleistet die richtige Leitung aller Arbeiten zum Aufbau des Kommunismus und verleiht ihnen einen planmäßigen und wissenschaftlich fundierten Charakter“¹⁵. Die Stellung der Kommunistischen Partei als führende Kraft aller gesellschaftlichen und staatlichen Organisationen der Werktätigen wurde in Art. 6 der Verfassung der UdSSR von 1977¹⁶ gesetzlich verankert. Die führende und lenkende Rolle der Partei in der staatlichen Verwaltung zeigte sich in mehrfacher Hinsicht. Für besonders wichtig wurde es gehalten, dass die Partei wissenschaftlich fundierte Aufgaben aufstellte, die Hauptrichtungen der Tätigkeit des Staatsapparats festlegte und die innere und äußere politische Linie des sowjetischen Staates formulierte. Die praktische Umsetzung der Parteipolitik stand im Vordergrund der vollziehenden und verfügenden Tätigkeit der Organe der staatlichen Verwaltung. Eine andere Form der Parteiführung war die Auswahl, die Verteilung und die ideologische und politische Schulung des Personals der staatlichen Verwaltung.

Ein weiterer wichtiger Grundsatz des Verwaltungsrechts war das *Prinzip der Beteiligung der Massen der Werktätigen und der gesellschaftlichen Organisationen an der staatlichen Verwaltung*. Sie wurde entsprechend den normativen Rechtsakten und wissenschaftlichen Werken der damaligen Zeit in folgenden Formen umgesetzt:

- durch selbstbetätigende Massenorganisationen (Hilfskommissionen in verschiedenen Verwaltungsbereichen, Ausschüsse und Räte, die bei den Exekutivkomitees der örtlichen Räte, ihren Abteilungen und Verwaltungen sowie bei Unternehmen und Einrichtungen eingerichtet wurden). Ihre Hauptaufgabe bestand darin, die Vollzugs- und Verfügungsorgane bei der Durchführung verschiedener Maßnahmen im Bereich des wirtschaftlichen und soziokulturellen Aufbaus sowie des Schutzes der öffentlichen Ordnung in jeder Hinsicht zu unterstützen;
- durch die aktive Beteiligung der Massen der Werktätigen an der Erörterung von Entwürfen für Gesetze und Regierungsakte. Von den Autoren eines Lehrbuchs zum Verwaltungsrecht wurde u.a. folgendes Beispiel angeführt: „Der Entwurf der Verordnung des Ministerrats der UdSSR ‚Über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgaben für Brot und andere Lebensmittel aus dem Staatsfonds für die Viehfüt-

¹⁴ Ju.M. Kozlov, a.a.O. (Fn. 10), S. 22.

¹⁵ A.E. Лунев, Административное право, Издательство Юридическая литература, Москва, 1967, с. 54 (A.E. Lunev, Verwaltungsrecht, Verlag für Juristische Literatur, Moskau, 1967, S. 54).

¹⁶ Verfassung der UdSSR vom 7.10.1977, Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR 1977, Nr. 41, Pos. 617.

terung‘ wurde nach vorheriger Veröffentlichung in den Zeitungen und nach ausführlicher Erörterung auf zahlreichen Versammlungen der Werktätigen und in der Presse angenommen“;

- durch die regelmäßige Einberufung von Versammlungen der Arbeiter und Arbeiterinnen aus verschiedenen Bereichen der Wirtschaft und der Kultur durch die Partei- und Staatsorgane zur Erörterung der wichtigsten Fragen des staatlichen Lebens;
- durch die Tätigkeit der ständigen und provisorischen Komitees und Kommissionen, die bei den staatlichen Verwaltungsorganen gebildet wurden. So wurden beispielsweise die Komitees für Lenin-Preise (in den Bereichen Wissenschaft und Technik sowie in den Bereichen Literatur und Kunst) beim Ministerrat der UdSSR und das Komitee für staatliche Preise der Litauischen SSR beim Ministerrat der Litauischen SSR gebildet. Eine der Formen der Beteiligung der Gesellschaft an der Verwaltung der Industrie und des Bauwesens waren auch die technischen Wirtschaftsräte bei den Obersten Räten für Volkswirtschaft. Sie setzten sich aus Wissenschaftlern, Facharbeitern aus verschiedenen Bereichen der Volkswirtschaft, Innovatoren, Arbeitsbesten, Erfindern, Rationalisatoren, Leitern von Partei- und Sowjetorganen, Gewerkschaftsvertretern und Komsomol-Organisationen zusammen.
- durch die Aktivitäten verschiedener gesellschaftlicher Massenorganisationen, darunter von Gewerkschaftsverbänden, Komsomol- und genossenschaftlichen Organisationen sowie Freiwilligenvereinen. Dies äußerte sich sowohl dadurch, dass die genannten Organisationen die Organe der staatlichen Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützten, die Mitglieder gesellschaftlicher Organisationen in die Aktivitäten des Staatsapparats einbezogen wurden und gesellschaftliche Organisationen die Aufgaben der staatlichen Organe direkt organisatorisch wahrnahmen;
- durch die Tätigkeit der Gewerkschaften, die eine wichtige Rolle spielten. Dazu schrieb V.I. Lenin, dass die sowjetischen Gewerkschaften eine Bildungseinrichtung, Verwaltungs- und Wirtschaftsschule sowie eine Schule des Kommunismus seien. Die Gewerkschaften organisierten beispielsweise die gesellschaftliche Kontrolle der Massen über die Erfüllung von Wohnungsbauplänen, die Verteilung des Wohnungsbestands usw.¹⁷.

Als dritter Grundsatz betrachtete man den *Grundsatz der Gleichheit der Nationalitäten*. Der Kern dieses Prinzips bestand gemäß den sowjetischen wissenschaftlichen Werken darin, dass jede Nation, nationale Gruppe und Nationalität, die in der UdSSR lebte, die Möglichkeit hatte, ihre eigene Schriftsprache zu haben. Die Sprachen aller Völker sollten gleichberechtigt sein. Es gab keine einheitliche Staatssprache, jeder Bürger hatte theoretisch die Möglichkeit, seine Muttersprache zu sprechen, sich in ihr zu äu-

¹⁷ A.E. Lunev, a.a.O. (Fn. 9), S. 12-18.

ßern und sich in ihr an die staatlichen Behörden zu wenden¹⁸. Dieser Grundsatz war in Art. 123 der Verfassung der UdSSR von 1977 verankert: „Die Gleichheit der Bürger der UdSSR unabhängig von ihrer Nationalität und Rasse in allen Bereichen des wirtschaftlichen, staatlichen, kulturellen und gesellschaftspolitischen Lebens ist ein unumstößliches Gesetz. Jede unmittelbare oder mittelbare Einschränkung von Rechten oder umgekehrt jede unmittelbare oder mittelbare Begünstigung von Bürgern und Bürgerinnen je nach ihrer rassischen und nationalen Zugehörigkeit sowie jede Verkündigung von rassischer oder nationaler Ausschließlichkeit oder von Hass und Verachtung ist strafbar“. Die Grundlagen der Nationalitätenpolitik der Sowjetmacht wurden am 16. November 1917 in der „Erklärung der Rechte der Völker Russlands“ niedergelegt und veröffentlicht. In dem von V.A. Vlasov 1960 herausgegebenen Lehrbuch zum Verwaltungsrecht wurde festgestellt, dass das große russländische Volk die führende Kraft bei der Entwicklung des sowjetischen Föderalismus war. Während des Aufbaus der sozialistischen Republiken war es die RSFSR, die sie vielseitig unterstützte und zur raschen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung beitrug¹⁹. Darüber hinaus stellte derselbe Autor fest, dass als Ergebnis des vollständigen und endgültigen Siegs des Sozialismus in der UdSSR sowie der Stärkung der Freundschaft und der brüderlichen Beziehungen zwischen den Völkern das Prinzip des proletarischen Internationalismus eine neue Qualität des sozialistischen Internationalismus erhielt. Auf dem XXI. Parteitag der KPdSU wurde davon gesprochen, dass das Wesen der nationalen Politik darin bestehe, die Wirtschaft und Kultur aller sozialistischen Nationen auf der Grundlage freundschaftlicher Zusammenarbeit und gegenseitiger Hilfe allseitig zu entwickeln und die notwendigen Bedingungen für eine weitestmögliche Annäherung zwischen ihnen zu schaffen.

Der *Grundsatz des demokratischen Zentralismus* galt als eines der wichtigsten Prinzipien der sowjetischen Staatsverwaltung. Er bedeutete, dass die Planung und Lenkung der grundlegenden Fragen in den zentralen Organen konzentriert wurde, was mit der Entwicklung der örtlichen Initiative und der schöpferischen Selbständigkeit der arbeitenden Massen verbunden wurde. Die Zentralisierung war für die Umsetzung der Ziele und Aufgaben der sowjetischen Staatsverwaltung notwendig. Die Notwendigkeit der Zentralisierung wurde damit begründet, dass die UdSSR sich in einem kapitalistischen Umfeld befand. Dies habe es erforderlich gemacht, alle Kräfte des Landes zu vereinen, was nur durch eine Zentralisierung möglich gewesen sei. Es sei erforderlich gewesen, alle Ressourcen des Landes zu nutzen, um eine neue Gesellschaft unter einem nationalen zentralisierten Plan aufzubauen. S.S. Studenikin schrieb 1945 auf der Grundlage der Werke Lenins, dass die Bolschewiken die gemeinsamen Klasseninteressen über die nationale Isolierung stellten und für den Zentralismus in Verbindung mit weitestgehender Demokratie standen²⁰.

¹⁸ В.А. Власов, С.С. Студеникин, Советское административное право, учебник для юридических институтов и факультетов, Москва, 1959, с. 49 (V.A. Vlasov, S.S. Studenikin, Sowjetischen Verwaltungsrecht, Lehrbuch für juristische Institute und Fakultäten, Moskau, 1959, S. 49).

¹⁹ V.A. Vlasov, a.a.O. (Fn. 11), S. 21.

²⁰ S.S. Studenikin, a.a.O. (Fn. 8), S. 18.

Der demokratische Zentralismus in der sowjetischen staatlichen Verwaltung zeichnete sich durch folgende Merkmale aus:

- die Struktur der Verwaltungsorgane beruhte auf der Unterordnung der Organe unter die Übergeordneten;
- die Richtlinien und Beschlüsse der übergeordneten Organe waren für die untergeordneten Organe und deren Amtspersonen verbindlich;
- die verbindlich geplanten Aufgaben der einzelnen Einrichtungen oder Unternehmen waren Teil des Gesamtplans des Organs, in dem sie abgeschlossen waren und dessen System sie angehörten;
- die höheren Organe übten die Kontrolle über die Tätigkeit der untergeordneten Organe aus und überprüften die Vollziehung ihrer Anordnungen (Recht zur internen Kontrolle);
- die Tätigkeit des Zentralapparats ermöglichte eine breite Beteiligung der Massen der Werktätigen am Prozess der Verwaltung und der Umsetzung der Aktivitäten der Verwaltungsorgane;
- neben der Einzelleitung, die die endgültige Entscheidung in Verwaltungsangelegenheiten traf, erlaubte die Abteilungsleitung in einer Reihe von Branchen und Einrichtungen eine Vorbesprechung der geplanten Maßnahmen im Rahmen breit angelegter Mitgliederversammlungen usw.
- die wichtigsten Fragen in der Verwaltung der Ministerien wurden zur Verhandlung an die Kollegien der Ministerien übertragen;
- während die Amtspersonen der Einrichtungen und Unternehmen in der Regel von ihren Vorgesetzten ernannt wurden, wurde die Kontrolle über ihre Tätigkeit und die Ernennung ihrer Leitungsorgane und Amtspersonen von den Staatsorganen ausgeübt, die von den Werktätigen auf der Grundlage eines möglichst breiten Wahlrechts gewählt wurden (die Minister wurden von den obersten Sowjets bestätigt, die Exekutivkomitees wurden auf den Sitzungen der Deputierten der Werktätigen gewählt);
- in einer Reihe von Branchen gab es eine doppelte Unterordnung, die sicherstellte, dass die örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten so weit wie möglich beachtet und die Tätigkeit der Verwaltungsorgane von den gewählten örtlichen Organen der Räte der Deputierten der Werktätigen kontrolliert wurden²¹.

Neben dem demokratischen Zentralismus legte Lenin in seinen Werken auch großen Wert auf die *sozialistische Gesetzmäßigkeit*. Er betrachtete sie als eine Methode zum Aufbau und zur Stärkung der sozialistischen Staatlichkeit, als ein Mittel zur Gewährleistung der Arbeitskultur des Verwaltungsapparats sowie als einen Weg der Erziehung zur Gewohnheit eines disziplinierten Verhaltens. Lenin betonte, wie wichtig es sei, die Geset-

²¹ И.И. Евтихийев, В.А. Власов, Административное право СССР, учебник для юридических институтов и факультетов, Москва, 1946, с. 17 (I.I. Evtichiev, V.A. Vlasov, Verwaltungsrecht der UdSSR, Lehrbuch für juristische Institute und Fakultäten, Moskau, 1946, S. 17).

ze und Vorschriften der sowjetischen Behörden strikt einzuhalten und dafür zu sorgen, dass sie von allen befolgt werden. Er forderte ein einheitliches Verständnis und eine einheitliche Anwendung der Gesetze sowie die Schaffung einer einheitlichen Gesetzlichkeit für die gesamte Föderation der Sowjetrepubliken, ungeachtet aller örtlichen Unterschiedlichkeit²².

Der Grundsatz der sozialistischen Gesetzlichkeit bedeutete die bedingungslose und präzise Ausführung von Gesetzen und anderer darauf beruhender Rechtsakte durch alle Organe der staatlichen Verwaltung, ihre Amtspersonen, gesellschaftliche Organisationen sowie Bürger und Bürgerinnen. Er war in der Verfassung der UdSSR, in den Verfassungen der Unionsrepubliken und der autonomen Republiken sowie in den Rechtsakten verankert, welche die Zuständigkeit und das Verfahren der staatlichen Verwaltungsorgane festlegten²³. Kennzeichnend für das sozialistische System der staatlichen Verwaltung war eine Reihe von rechtlichen Organisationsformen (Methoden), die die strikte Ausführung der Gesetze sicherstellen sollten. Dazu gehörten die systematische Kontrolle und die Aufsicht über die Kontrolle, die staatsanwaltschaftliche Aufsicht, die Tätigkeit der Gerichte, die Praxis der staatlichen und dienstlichen Streitschlichtung sowie das Recht auf Beschwerde gegen rechtswidrige Handlungen von Einrichtungen und Amtspersonen²⁴.

Das letzte von den sowjetischen Wissenschaftlern hervorgehobene Prinzip der staatlichen Verwaltung war der *Grundsatz der sozialistischen Planung und Buchführung*. Art. 11 der Verfassung der UdSSR von 1977 besagte, dass das Wirtschaftsleben der UdSSR durch den staatlichen Volkswirtschaftsplan im Interesse der Vermehrung des gesellschaftlichen Reichtums, der stetigen Anhebung des materiellen und kulturellen Niveaus der Werktätigen, der Stärkung der Unabhängigkeit der UdSSR und der Steigerung ihrer Verteidigungsfähigkeit bestimmt und gelenkt wird. Die Plangebundenheit als Prinzip der staatlichen Verwaltung ergab sich aus der Planmäßigkeit der sozialistischen Verwaltung und vor allem aus der Verwaltung der Wirtschaft, die als materielle Grundlage für die Vermehrung des gesellschaftlichen Reichtums und die umfassende Befriedigung der wachsenden materiellen und geistigen Bedürfnisse der Menschen galt. Eine planmäßige Staatsorganisation, die die Unterordnung des Menschen unter einen einheitlichen Willen gewährleistete und ihre Aktivitäten auf die Erreichung eines gemeinsamen Ziels ausrichtete, war eine notwendige Voraussetzung für die wissenschaftliche Organisation der gesamten staatlichen Verwaltung.

Seit den 1970er Jahren haben sowjetische Wissenschaftler zusätzlich zu den dargestellten grundlegenden Prinzipien mehrere weitere Grundsätze der staatlichen Verwaltung herausgearbeitet. In einem Lehrbuch über die staatliche Verwaltung und das Verwal-

²² В.И. Ленин, Полное собрание сочинений, т. 39, с. 151 (V.I. Lenin, Vollständige Sammlung der Werke, Bd. 39, S. 151).

²³ А.Е. Лунев, а.а.О. (Fn. 16), S. 66.

²⁴ А.Е. Лунев, Забезпечення законності в радянському державному управлінні, Видавництво юридична література, Москва, 1963 (A. Je. Lunov, Gewährleistung der Gesetzlichkeit in der sowjetischen Staatsverwaltung, Verlag für Juristische Literatur, Moskau, 1963).

tungsrecht von 1978 wurden beispielsweise auch so genannte „Organisationsprinzipien“ angeführt. Zu diesen Prinzipien gehören die Grundsätze des Aufbaus eines Verwaltungsapparats (sektoral, territorial und produktionsbezogen, linear, funktional, doppelte Unterordnung) und die Grundsätze seiner Funktionsweise (Kollegialität, Einzeileitung, Arbeitsteilung unter den Führungskräften, Verantwortlichkeit)²⁵. Dies erklärt sich unter anderem damit, dass das sowjetische Verwaltungsrecht einen relativ großen Bereich der gesellschaftlichen Beziehungen regelte, die im Bereich der staatlichen Verwaltung bestanden. Der sowjetische Staat wollte angesichts dieser Grundsätze nicht nur die gesellschaftlichen Beziehungen normativ regeln, sondern die Gesellschaft auch lenken und erziehen. Das Verwaltungsrecht war eine Art Instrument, das die notwendige Rechtsgrundlage für eine straff organisierte staatliche Verwaltung bot.

3. Gegenstand und System des sowjetischen Verwaltungsrechts

Bei der Formulierung der Hauptaufgaben der Sowjetmacht im Bereich der Verwaltung betonte V.I. Lenin, dass es notwendig sei, „die tiefsten wirtschaftlichen Grundlagen des Lebens von Abermillionen von Menschen neu zu organisieren“²⁶. Dementsprechend wiesen die Wissenschaftler bei der sowjetischen staatlichen Verwaltung auf ihren organisatorischen Inhalt hin. Organisieren bedeute, ein überschaubares System zu schaffen und sein Funktionieren zu gewährleisten. Gegenstand des sowjetischen Verwaltungsrechts waren also die Beziehungen, die im Zuge der Umsetzung der sowjetischen Staatsverwaltung entstanden sind. Das Wesen der staatlichen Verwaltung bestand in der täglichen Erfüllung der Aufgaben des sozialistischen Sowjetstaats unter der Führung der Kommunistischen Partei. Das heißt, es ging um die praktische Ausführung der Gesetze und untergesetzlichen Vorschriften in der organisatorischen Arbeit zur Verwaltung der Volkswirtschaft und des sozialen und kulturellen Aufbaus. Bei der staatlichen Verwaltung handelte es sich um die Vollzugs- und Verfügungstätigkeiten der staatlichen Organe²⁷.

In der sowjetischen juristischen Literatur wurde der Umfang der Verwaltung unterschiedlich definiert. Es gab zwei grundlegende Standpunkte. Einige Wissenschaftler setzten sie mit dem System der Organe der staatlichen Verwaltung gleich und betrachteten sie als Vollzugs- und Verfügungstätigkeit nur dieser Organe²⁸. Andere vertraten die Auffassung, dass alle staatlichen Organe Vollzugs- und Verfügungstätigkeiten ausüben, wenn auch in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlicher Qualität²⁹. Die Vertreter dieser Ansicht betonten, dass, wenn man dabei die staatliche Verwaltung als

²⁵ Государственное управление и административное право, ред. коллегия, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин, издательство Юридическая литература, Москва 1978, с. 55 (Ju.M. Kozlov, B.M. Lazarev, A.E. Lunev, M.I. Piskotin (Hrsg.), Staatliche Verwaltung und Verwaltungsrecht, Verlag für Juristische Literatur, Moskau, 1978, S. 55).

²⁶ V.I. Lenin, a.a.O. (Fn. 23), S. 173.

²⁷ A.E. Lunev, a.a.O. (Fn. 16), S. 43.

²⁸ Ju.M. Kozlov, a.a.O. (Fn. 10), S. 13.

²⁹ V.A. Vlasov, S.S. Studenikin, a.a.O. (Fn. 19), S. 7.

Vollzugs- und Verfügungstätigkeit sämtlicher Staatsorgane betrachte, es notwendig sei, zu berücksichtigen, dass ihr Hauptsubjekt die Organe der staatlichen Verwaltung sind³⁰.

Ungeachtet dessen, dass das sowjetische Verwaltungsrecht ein ziemlich breites Spektrum gesellschaftlicher Beziehungen regelte, gab es dennoch bestimmte Grenzen der Regulierung. Dabei handelte es sich vor allem um den Bereich der Tätigkeit der staatlichen Verwaltung als auch der Verwaltungstätigkeit anderer Subjekte. In diesem Bereich konnten jedoch auch gesellschaftliche Beziehungen entstehen, die keinen Lenkungscharakter hatten (z.B. im Zusammenhang mit dem Abschluss zivilrechtlicher Vereinbarungen durch die Verwaltungsorgane oder der Durchsetzung von Arbeitsrechten der Bürger und Bürgerinnen). Diese Art von Beziehungen konnten nicht Gegenstand des Verwaltungsrechts sein. Sie wurden durch andere Bereiche des sowjetischen Rechts (Zivilrecht, Arbeitsrecht usw.) geregelt. Das bedeutet, dass das sowjetische Verwaltungsrecht nur jene gesellschaftlichen Beziehungen regelte, die bei der Durchführung der Vollzugs- und Verfügungstätigkeiten entstanden, und es sich bei einer der Parteien um ein Subjekt der Verwaltung handelte³¹.

Die Besonderheit der sowjetischen verwaltungsrechtlichen Beziehungen bestand nach herrschender Lehre darin, dass sie im Bereich der staatlichen und gesellschaftlichen Verwaltung entstehen. Weder die staatsrechtlichen, noch die zivilrechtlichen, strafrechtlichen und anderen sowjetischen Rechtsverhältnisse hatten dieses Merkmal, das durch die Besonderheiten des sowjetischen Staates und der gesellschaftlichen Verwaltung als Form der staatlichen und gesellschaftlichen Tätigkeit bestimmt wurde. Durch dieses Merkmal wurden sämtliche Normen des Verwaltungsrechts zu einem eigenständigen Gebiet des sowjetischen Rechts zusammengefasst³².

Das sowjetische Verwaltungsrecht regelte folglich vielfältige Beziehungen mit Lenkungscharakter, die sich zu homogenen Komplexen zusammenfassen lassen. Auf dieser Grundlage wurde das System dieses Gebiets des sowjetischen Rechts aufgebaut, so dass die verwaltungsrechtlichen Normen, die homogene gesellschaftliche Beziehungen regelten, in selbständige Rechtsinstitute unterschieden werden konnten (z.B. das Institut des Staatsdiensts oder der Verwaltungsverantwortlichkeit). Die Institute des sowjetischen Verwaltungsrechts regelten die Beziehungen, die allen Richtungen der Verwaltungstätigkeit gemeinsam waren. Zugleich wurden die Normen des Verwaltungsrechts im Rahmen ihrer regulatorischen Wirkung für bestimmte Zweige (z.B. Volkswirtschaft), Branchen (z.B. Handel, Kultur, innere Angelegenheiten) und Bereiche (z.B. Planung) der staatlichen Verwaltung gruppiert³³.

³⁰ A.E. Lunev, a.a.O. (Fn. 16), S. 23.

³¹ М.Ю. Козлов, Советское административное право, издательство Юридическая литература, Москва, 1973, с. 57-58 (Ju.M. Kozlov, Sowjetischen Verwaltungsrecht, Verlag für Juristische Literatur, Moskau, 1973, S. 57-58).

³² Г.И. Петров, Советское административно-правовые отношения, издательство Ленинградского университета, 1972, с. 30 (G.I. Petrov, Sowjetische verwaltungsrechtliche Beziehungen, Verlag der Leningrader Universität, Leningrad, 1972, S. 30).

³³ Ju.M. Kozlov, a.a.O. (Fn. 32), S. 57-58.

Dementsprechend setzte sich das System des Verwaltungsrechts wie folgt zusammen:

a) Allgemeiner Teil: Er vereinigte die Institute des Verwaltungsrechts, die dem gesamten System der sowjetischen staatlichen Verwaltung gemeinsam waren. Dazu gehörten das Verfahren der Organisation und der Zuständigkeit der Organe der staatlichen Verwaltung, die Verwirklichung des Staatsdiensts in der UdSSR, der Inhalt und das Verfahren für den Erlass von Verwaltungsakten, die Methoden der Durchführung der sowjetischen staatlichen Verwaltung und die Mittel zur Gewährleistung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der sowjetischen staatlichen Verwaltung.

b) Besonderer Teil: Hierzu gehörten die Normen, auf deren Grundlage die gesellschaftlichen Beziehungen in konkreten Gebieten, Bereichen und Branchen der staatlichen Verwaltung geregelt wurden, darunter die Verwaltung der Volkswirtschaft in einzelnen Branchen (Industrie, Bauwesen, Landwirtschaft, Beschaffung, Handel, Verkehr, Kommunikation, Wohnungs- und Kommunalwesen, Siedlungsbau, Finanzverwaltung und Kreditwesen), der Volksbildung, im Bereich von Kultur und Wissenschaft, des Gesundheitswesens und der Sozialversorgung sowie im Bereich der administrativen politischen Tätigkeit des Sowjetstaats (Verteidigung, Gewährleistung der staatlichen Sicherheit und Schutz der öffentlichen Ordnung, ausländische Angelegenheiten, außenwirtschaftliche und kulturelle Beziehungen der UdSSR, sowjetische Justiz).

Der allgemeine und der besondere Teil des Verwaltungsrechts bildeten eine Einheit. Die Normen des allgemeinen Teils konnten auf alle Institute des besonderen Teils angewendet werden³⁴.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Konzept des sowjetischen Verwaltungsrechts die Ideologie der UdSSR widerspiegelte, eines totalitären Staates, in dem es keinerlei Garantien für individuelle Rechte und Freiheiten gab. Die Kommunistische Partei verfügte über eine allumfassende Kontrolle über sämtliche Bereiche der Gesellschaft und regelte jeden einzelnen Aspekt davon. Die sowjetische Rechtslehre lehnte den Vorrang des Gesetzes (Naturrecht) und, angesichts des Grundpostulats der marxistischen Lehre, auch den Klassenansatz vollständig ab. Sie stützte sich ausschließlich auf das positive Recht. Bei dem Verwaltungsrecht handelte es sich um die Gesamtheit der verwaltungsrechtlichen Normen im Bereich der staatlichen Verwaltung, die die Führung des Staates durch das Volk im Detail regelte, um den Kommunismus aufzubauen.

III. NORMATIVE VERANKERUNG DER GRUNDLAGEN DES RECHTSSTAATS UND DES VORRANGS DES GESETZES ALS GRUNDLAGE FÜR DIE TRANSFORMATION IM VERWALTUNGSRECHT DER UKRAINE

Der Hauptunterschied zwischen dem sowjetischen und dem westeuropäischen Verwaltungsrecht bestand in der Einstellung zur Regelung der Beziehungen zwischen Staat und Individuum. Im sowjetischen Staat herrschte der Geist des Kollektivismus vor, für den

³⁴ A.E. Lunev, a.a.O. (Fn. 9), S. 32.

der Einzelne nur ein „kleines Rädchen im großen Staatsgetriebe“ war, dessen Rechte über die dargestellten Grundsätze gesichert und garantiert waren³⁵. In Westeuropa war dagegen die individuelle Freiheit der wichtigste Grundsatz. Robert von Mohl beschrieb 1840 das Konzept des „Rechtsstaats“ als einen Staat der Vernunft im Interesse der Bürger. In Deutschland wurde beispielsweise 1949 das Prinzip des Rechtsstaats offiziell im Grundgesetz der BRD verankert. In der Ukraine wurde die Absicht zum Aufbau eines Rechtsstaats aufgrund ihrer historischen Entwicklung erst 1996 endgültig bestätigt. In Art. 1 der Verfassung der Ukraine heißt es, dass die Ukraine ein souveräner und unabhängiger demokratischer Rechts- und Sozialstaat ist.

Die untersuchten historischen Besonderheiten haben faktisch zu einer grundlegend anderen Entwicklung des Bereichs des Verwaltungsrechts geführt, die ihn von den europäischen Standards getrennt hatte. Mit der Unabhängigkeit der Ukraine am 24. August 1991 begannen politische, rechtliche und wirtschaftliche Reformen, deren Ziel der Übergang vom totalitären Sowjetregime zu einem demokratischen und Rechtsstaat war. Mit der Verabschiedung der Deklaration über die staatliche Souveränität und der Proklamation der Unabhängigkeitsakte schlug die Ukraine dauerhaft den Weg zum Aufbau eines Rechtsstaats ein.

Bei einem Rechtsstaat handelt es sich um einen Staat, in dem die Gewährleistung der Rechte und Freiheiten des Menschen im Vordergrund steht, eine echte Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative besteht, das Prinzip des Vorrangs des Gesetzes gilt, es keine Willkür der öffentlichen Verwaltung (der Organe der staatlichen Verwaltung) gibt, der Einzelne und der Staat sich gegenseitig verantwortlich sind und die Gesellschaft durch ein angemessenes Maß an Rechtskultur gekennzeichnet ist. In der Ukraine liegen zwischen der normativen Verankerung des Rechtsstaatsprinzips und seiner tatsächlichen Umsetzung Hunderte von Rechtsvorschriften, eine effektiv funktionierende Justiz, politische Stabilität usw. Nach D. Skovrons'kyj erfordert der Aufbau eines Rechtsstaats Zeit, eine umfassende Transformation und die Organisation von Verwaltungsstrukturen, die von politischen Kämpfen unabhängig sind und deren Tätigkeit auf die Gewährleistung und den Schutz der Interessen der Zivilgesellschaft ausgerichtet ist³⁶.

Nicht umsonst stellen ukrainische Wissenschaftler fest, dass mit der Verabschiedung der Verfassung der Ukraine nur die erste Phase der Schaffung der Grundlagen für einen Rechtsstaat stattgefunden hat. Der verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes als Ausdruck der Priorität der natürlichen Rechte des Menschen im Staat stellt zwar bereits eine Beschränkung für sämtliche Staatsgewalten dar, um mögli-

³⁵ В.П. Тимошук, Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України, видавництво Факт, Київ, 2003, с. 24-30 (V.P. Tymoščuk, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsdienstleistungen. Auslandserfahrungen und Vorschläge für die Ukraine, Verlag Fakt, Kyiv, 2003, S. 24-30).

³⁶ Д. Сковронський, Взаємозв'язок громадянського суспільства і держави як єдиної цілісності. 2017, с. 185-192 (190) (D. Skovrons'kyj, Zusammenarbeit und gegenseitige Beziehungen der Zivilgesellschaft und des Staates als einheitliches Ganzes, 2017, S. 190), zugänglich unter: <https://science.lpnu.ua/uk/law/vsi-vypusky/vypusk-1-nomer-861-13-2017/vzajemovplyv-ta-vzayemozvyazok-gromadyanskogo-suspilstva> (zuletzt abgerufen am 31.10.2022).

che Eingriffe in die menschlichen Werte einzuschränken. Im Bewusstsein der Amtspersonen wird sich diese Beschränkung dagegen erst allmählich widerspiegeln³⁷.

Von besonderer Bedeutung für die Schaffung eines Rechtsstaats ist der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes, ohne dem es unmöglich ist, die Rechte und Freiheiten des Einzelnen sowie die von der Staatsgewalt gewährten Garantien wahrzunehmen³⁸. Dieser Grundsatz ist in Art. 8 Abs. 1 der Verfassung der Ukraine verankert. Der Verfassung der Ukraine kommt die höchste Rechtskraft zu, d.h. sie steht an oberster Stelle in der Normenhierarchie. Gesetze und andere normative Rechtsakte werden auf der Grundlage der Verfassung der Ukraine erlassen und müssen mit dieser übereinstimmen. Darüber hinaus ist dieser Grundsatz in Art. 8 Abs. 1 des Verwaltungsgerichtsgesetzbuchs der Ukraine³⁹ verankert. Danach hat sich das Gericht bei seiner Entscheidung vom Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes leiten zu lassen, dementsprechend die Rechte und Freiheiten jeder Person als höchste Werte anerkannt werden und den Inhalt und die Richtung der Tätigkeit des Staates bestimmen.

Dieser Grundsatz hat auch auf internationaler Ebene seine normative Verankerung gefunden, u.a. in der Präambel der Satzung des Europarats. Die Mitgliedstaaten des Europarats bekennen sich danach zu den geistigen und moralischen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker und natürliche Quelle der persönlichen und politischen Freiheit sowie des Grundsatzes des Vorrangs des Gesetzes sind, auf denen jede echte Demokratie beruht.⁴⁰ Darüber hinaus befindet sich dieser Grundsatz in der Präambel der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Auch das Verfassungsgericht der Ukraine hat sich mit diesem Grundsatz auseinandergesetzt. In seiner Entscheidung Nr. 15-rp/2004 vom 2.11.2004 stellte es aufgrund einer Verfassungsvorlage des Obersten Gerichts der Ukraine bezüglich der Vereinbarkeit der Bestimmungen von Art. 69 des Strafgesetzbuchs der Ukraine⁴¹ mit der Verfassung der Ukraine im Hinblick auf die Verhängung einer milderer Strafe durch das Gericht fest, dass der Vorrang des Gesetzes die Herrschaft des Rechts in der Gesellschaft bedeute. Der Vorrang des Gesetzes verlange vom Staat, dass er ihn bei der rechtssetzenden und rechts-schützenden Tätigkeit verwirklicht, insbesondere in den Gesetzen, die von ihrem Inhalt vor allem von den Ideen der sozialen Gerechtigkeit sowie der Freiheit und Gleichheit

³⁷ Т.О. Чепульченко, Правова держава як гарант дотримання основних демократичних принципів та прав людини у суспільстві. Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 2(14), с. 4 (Т.О. Чепульченко, Der Rechtsstaat als Garant für die Einhaltung grundlegender demokratischer Prinzipien und der Menschenrechte in der Gesellschaft, Bulletin der NTUU „KPI“ Politikwissenschaft, Soziologie und Recht 2012, Nr. 2(14), S. 4).

³⁸ О.В. Скрипнюк, Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. Монографія. Інститут держави і права ім. Корещького НАН України. Київ. 2000 (До 10-річчя незалежності України), с. 140 (О.В. Skrypnyuk, Sozial- und Rechtsstaat in der Ukraine: theoretische und praktische Probleme, Monographie, Institut für Staat und Recht V.M. Koretskyj der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine, Kyiv, 2000 [Zum 10. Jahrestag der Unabhängigkeit der Ukraine], S. 140).

³⁹ Gesetz der Ukraine Nr. 2747-IV vom 6.7.2005, VVRU 2005, Nr. 35-36, 37, Pos. 446.

⁴⁰ Satzung des Europarates, London, 5. Mai 1949. Zum Beitritt siehe zusätzlich das Gesetz der Ukraine Nr. 398/95-VR vom 31.10.1995, zugänglich unter: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001.

⁴¹ Gesetz der Ukraine Nr. 2341-III vom 5.4.2001, VVRU 2001, Nr. 25-26, Pos. 131.

usw. durchdrungen sein sollten. Eine der Erscheinungsformen des Vorrangs des Gesetzes besteht darin, dass sich das Recht nicht nur auf die Gesetzgebung als eine seiner Formen beschränkt, sondern auch andere soziale Regulatoren umfasst, insbesondere moralische Normen, Traditionen und Bräuche⁴².

Die normative Verankerung des Grundsatzes des Vorrangs des Gesetzes ist eine Bekräftigung des Vorrangs des Naturrechts vor dem positiven Recht, d.h. die Bestärkung des Vorrangs der Menschenrechte vor allen anderen Werten des Staates. Dies wiederum bedeutet, dass die Normen der Verfassung nicht die grundlegende Rechtsquelle sind, sondern unmittelbar die Menschenrechte. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes recht komplex ist und Elemente wie die rechtliche Bestimmtheit, den Zugang zu einer gerechten Justiz, die Einhaltung der Menschenrechte, das Verbot der Diskriminierung und die Gleichheit aller vor dem Gesetz umfasst⁴³. Die Nichteinhaltung auch nur eines dieser Elemente bedeutet generell einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes.

Seit der Anerkennung der Ukraine als Rechtsstaat, in dem der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes eine wichtige Rolle spielt, ist die Theorie des positiven Rechts der Theorie des Naturrechts gewichen. Genauer gesagt wurde nach der Verabschiedung der Verfassung die Theorie des positiven Rechts, auf der die gesamte wissenschaftliche Forschung während der Sowjetunion beruhte, durch die naturrechtliche Theorie der Menschenrechte ersetzt, die den Vorrang bestimmter Bereiche der individuellen Freiheit, die in Form gesetzlich geschützter Rechte geschaffen worden sind, gegenüber dem Schutz kollektiver oder öffentlicher Interessen postuliert⁴⁴. Die beschriebene Transformation betreffend das Verständnis der Rolle und der Bedeutung des Menschen und seiner Rechte in der Organisation des staatlichen Lebens und deren Wechselwirkung mit den Behörden konnte nicht ohne Auswirkungen auf das Verwaltungsrecht bleiben, das in vielen Teilen für die praktische Ausführung (Umsetzung) des Grundsatzes des Vorrangs des Gesetzes verantwortlich ist⁴⁵.

⁴² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2.11.2004 р. № 15-рп/2004 (Entscheidung des Verfassungsgerichts der Ukraine Nr. 15-rp/2004 vom 2.11.2004 in der Rechtssache über die Verfassungsvorlage des Obersten Gerichts der Ukraine bezüglich der Einhaltung der Verfassung der Ukraine [Verfassungsmäßigkeit] der Bestimmungen des Artikels 69 Strafgesetzbuch der Ukraine [Rechtssache betreffend die Verhängung einer mildereren Strafe durch das Gericht]), zugänglich unter: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

⁴³ Different approaches to the definition of Rule of Law, zugänglich unter: <http://www.revision-notes.co.uk>.

⁴⁴ С. Шевчук, Судовий захист прав людини. Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Вид. 2-ге, Видавництво «Реферат», Київ, 2007, с. 21 (S. Ševčuk, Gerichtlicher Schutz der Menschenrechte, Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Kontext der westlichen Rechtstradition, 2. Auflage, Verlag „Referat“, Kyiv, 2007, S. 21).

⁴⁵ Р.С. Мельник, Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права. Право України, 2015, № 10, с. 157-165 (158) (R.S. Mel'nyk, Die Konzeption der Zentriertheit auf den Menschen in der modernen Verwaltungsrechtslehre, Recht der Ukraine 2015, Nr. 10, S. 157-165 [158]).

Während der normativen Verankerung der Grundlagen des Rechtsstaats in der Ukraine und des Grundsatzes des Vorrangs des Gesetzes entstand eine neue Doktrin des Verwaltungsrechts, deren Ziel es ist, viele der früheren sowjetischen Stereotypen über dieses grundlegende Gebiet des nationalen Rechts umfassend zu überdenken. Damit wurde das Verwaltungsrecht in seinen Grundzügen überarbeitet. Es entstand ein neues Verständnis der gegenseitigen Beziehungen zwischen dem Menschen und den Vertretern der öffentlichen Hand, und der Inhalt ihrer Tätigkeit wurde überarbeitet. All dies trug zu einem Überdenken der grundlegenden Kategorien des Verwaltungsrechts bei, was ohne eine grundlegende und entschiedene Ablehnung der „Spuren“ der sowjetischen Wissenschaft, die die Erinnerung an die totalitären Formen der gesellschaftlichen Kontrolle in sich tragen, nicht zu erreichen war. Derartige Umgestaltungen erforderten Zeit und erhebliche Anstrengungen und mussten in der Ukraine in mehreren Etappen umgesetzt werden.

IV. ETAPPEN DER ENTWICKLUNG DES VERWALTUNGSRECHTS DER UKRAINE

Mit dem Entstehen einer demokratischen Gesellschaft in der Ukraine fand ein konzeptionelles Umdenken über das Wesen der Exekutive, ihren Platz und ihre Rolle bei der Schaffung eines demokratischen Rechts- und Sozialstaats statt. In der Verfassung wurde der Übergang zu einer neuen Ideologie des „Dienstes des Staates am Menschen“ gesetzlich verankert. In der Wissenschaft griff man diese Idee auf und begann, die Notwendigkeit einer Rückkehr zu den „klassischen Grundsätzen des Verwaltungsrechts“ zu begründen. Die Vertreter dieser Ansicht wurden zu Begründern einer auf den Menschen ausgerichteten Theorie des Staatsaufbaus, der zufolge der Staat den Interessen der Bürger „dienen“ sollte, d.h. im Namen und zum Wohle des Individuums zu handeln hat, indem er den Vorrang ihrer Rechte, Freiheiten und Interessen im öffentlichen Raum umfassend gewährleistet⁴⁶. Sie warfen allgemein drängende Fragen bezüglich des Verwaltungsrechts auf, darunter der Exekutive, des Systems ihrer Organe und des öffentlichen Diensts, des Wesens, der Stellung und der Rolle der staatlichen Verwaltung sowie der staatlichen Kontrolle, und betonten, wie wichtig es ist, die fundamentalen Grundsätze der Theorie des Verwaltungsrechts zu überdenken. Mit ihren theoretischen Ausarbeitungen der Grundsätze des Verwaltungsrechts begann die Entwicklung des Verwaltungsrechts in der unabhängigen Ukraine.

Nach der herrschenden Meinung in der ukrainischen Wissenschaft lässt sich diese Entwicklung in drei Hauptetappen einteilen und dauert bis heute an.

⁴⁶ В.Б. Аверьянов, Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права, Часопис Київського університету права, 2008, № 3, с. 9-14 (V.B. Aver'janov, Aktualisierung der ukrainischen verwaltungsrechtlichen Lehre auf der Grundlage des Grundsatzes des Vorrangs des Rechts, Zeitschrift der Kyiver Rechtsuniversität, 2008, Nr. 3, S. 9-14).

1. Erste Etappe von 1991 bis 1998

Bei der ersten Etappe von 1991 bis 1998 handelt es sich um die so genannte Entstehungsphase des modernen Verwaltungsrechts. Sie ist gekennzeichnet durch die Schaffung der Voraussetzungen für die Durchführung einer Verwaltungsreform in der Ukraine.

In den ersten fünf Jahren nach der Deklaration der Unabhängigkeit der Ukraine verlief die Entwicklung des Verwaltungsrechts eher langsam. Es gab wissenschaftliche Ausarbeitungen zur Frage eines konzeptionellen Überdenkens der verwaltungsrechtlichen Probleme der Exekutive. Dabei wurden bereits neue Ansätze zum Wesen der Exekutive, ihrem Platz und ihrer Rolle bei der Schaffung eines demokratischen Rechts- und Sozialstaats berücksichtigt. Der Gegenstand des Verwaltungsrechts wurde jedoch nach wie vor durch die gesellschaftlichen Beziehungen bestimmt, die bei der Durchführung der staatlichen Verwaltung entstehen⁴⁷.

Die Gesetzgebung wurde in dieser Zeit nur langsam aktualisiert. Neben der Regelung der Tätigkeit der Rechtsschutzbehörden (u.a. Staatsanwaltschaft, Polizei, Sicherheitsdienst) ist unter den neuen verwaltungsrechtlichen Vorschriften mit gesamtstaatlicher Bedeutung nur das 1993 verabschiedete Gesetz der Ukraine „Über den Staatsdienst“⁴⁸ zu nennen. Zudem wurden die ersten Schritte zum Aufbau von Verwaltungsgerichten in der Ukraine unternommen. 1992 wurde in der Konzeption zur Reform des Gerichtswesens in der Ukraine⁴⁹ die Schaffung von Verwaltungsgerichten vorgesehen. Art. 55 und 124 der Verfassung der Ukraine von 1996 sehen eine gerichtliche Kontrolle in Form der Verwaltungsgerichtsbarkeit als grundlegendes Element der Gerichtsbarkeit vor.

Die Verfassung gab den Anstoß zu positiven Veränderungen in der Entwicklung des nationalen Verwaltungsrechts. Dazu trugen vor allem zwei entscheidende Faktoren bei: erstens die Einsetzung einer Staatlichen Kommission für die Durchführung einer Verwaltungsreform in der Ukraine durch den Präsidenten der Ukraine im Jahr 1997 und vor allem die Beauftragung dieser Kommission mit der Ausarbeitung einer Konzeption für die Verwaltungsreform; zweitens ein Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine aus demselben Jahr zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung einer Konzeption für eine Reform des Verwaltungsrechts der Ukraine und der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Verwaltungsgesetzbuch der Ukraine beauftragt wurde.

Unmittelbarer Beginn für die Durchführung der Verwaltungsreform in der Ukraine war der Erlass des Präsidenten der Ukraine Nr. 1089 vom 2.10.1997 „Über die Staatliche Kommission für die Durchführung einer Verwaltungsreform in der Ukraine“⁵⁰. Die

⁴⁷ Л.В. Коваль, Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). Київ, видавництво «Основи», 1994, с. 6 (L.V. Koval, Verwaltungsrecht der Ukraine: Vorlesungskurs [Allgemeiner Teil], Kyïv, Verlag „Osnovy“, 1994, S. 6).

⁴⁸ Gesetz der Ukraine Nr. 3723-XII vom 16.12.1993, VVRU 1993, Nr. 52, Pos. 490.

⁴⁹ Bestätigt durch Beschluss der Verchovna Rada der Ukraine vom 28.4.1992, Holos Ukraïny vom 12.8.1992.

⁵⁰ Zugänglich unter: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089/97#Text>.

Konzeption der Verwaltungsreform wurde durch den Erlass des Präsidenten der Ukraine Nr. 810 vom 22.7.1998⁵¹ bestätigt.

2. Zweite Etappe von 1998 bis 2000

Mit dem Erlass vom 22.7.1998 begann die nächste Etappe der Entwicklung des Verwaltungsrechts in der Ukraine, die *Etappe der verwaltungsrechtlichen Reformen in der Ukraine von 1998 bis 2010*.

Eine Entscheidung über die Entwicklung einer Konzeption zur Reform des Verwaltungsrechts wird von der Regierung in der Regel dann getroffen, wenn der Staat sich offiziell die Aufgabe stellt, die Reform eines kompletten fundamentalen Gebiets des nationalen Rechts konzeptionell zu unterstützen, das für die praktische Umsetzung der Grundsätze des Prinzips des Rechtsstaats im Leben der Gesellschaft verantwortlich ist. Im Einklang mit dieser Aufgabe wurde 1998 der Entwurf einer Konzeption für eine Verwaltungsreform ausgearbeitet, der 2000 dem Parlament vorgelegt und 2001 vom Ausschuss für Fragen zur Rechtspolitik der Verchovna Rada der Ukraine geprüft wurde.

Um das Ziel der Verwaltungsreform zu erreichen, wurden folgende Aufgaben festgelegt:

- Schaffung einer effektiven Organisation der Exekutive sowohl auf zentraler als auch auf örtlicher Verwaltungsebene;
- Schaffung eines modernen Systems der örtlichen Selbstverwaltung;
- Einführung einer neuen Ideologie für das Funktionieren der Exekutive und der örtlichen Selbstverwaltung als eine Tätigkeit zur Gewährleistung der Verwirklichung der Rechte und Freiheiten der Bürger sowie der Bereitstellung staatlicher und gesellschaftlicher Dienstleistungen;
- Aufbau eines modernen Systems für die Ausbildung und Umschulung von Führungskräften;

Verbesserung der territorialen Verwaltungsstruktur.

Bei der Umsetzung der Konzeption wurden zwei wichtige theoretische Schlussfolgerungen in der Verwaltungsrechtswissenschaft gezogen, um den Begriff des Gegenstands des Verwaltungsrechts zu aktualisieren. Erstens darf sich das Verwaltungsrecht nicht als monozentrisches Rechtsgebiet entwickeln, weil es kein einheitliches systembildendes normatives Zentrum hat⁵². Zweitens handelt es sich bei dem Verwaltungsrecht um ein polystrukturelles Recht⁵³. Folglich geht der Begriff des Verwaltungsrechts über die staatliche Verwaltung hinaus. In der Wissenschaft wurde die neue Struktur theoretisch be-

⁵¹ Zugänglich unter: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

⁵² В.Б. Аверьянов, Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування, Право України, 1998, № 8, с. 8-13 (V.B. Aver'janov, Verwaltungsrecht der Ukraine: Doktrinäre Aspekte der Reformierung, Recht der Ukraine, 1998, Nr. 8, S. 8-13).

⁵³ В.К. Колпаков, Адміністративне право України: підручник, Видавництво «Юрінком Інтер», Київ, 1999 (V.K. Kolpakov, Verwaltungsrecht der Ukraine: Lehrbuch, Verlag „Jurinkom Inter“, Kyiv, 1999).

gründet. Das Verwaltungsrecht stellt demnach einen Teilbereich der öffentlich-rechtlichen Regelungen dar, der das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung gewährleistet.

In dem genannten Zeitraum fand auch eine wichtige Justizreform statt. Die Konzeption der Verwaltungsreform begründete die Rolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit als eine Form der gerichtlichen Kontrolle der Tätigkeit der Organe der Exekutive. Durch eine kleine Gerichtsreform 2001 und das Gesetz „Über das Gerichtswesen der Ukraine“ von 2002⁵⁴ wurde auf legislativer Ebene ein System von Verwaltungsgerichten unter der Leitung des Obersten Verwaltungsgerichts der Ukraine geschaffen. 2005 hat die Verchovna Rada der Ukraine das Verwaltungsgerichtsgesetzbuch verabschiedet. Damit wurde die Verwaltungsgerichtsbarkeit als völlig neue Institution in der Ukraine, die auf dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes beruht, geschaffen.

Auf der zweiten Etappe der Entwicklung des Verwaltungsrechts in der Ukraine umfasst der Gegenstand dieses Rechtsgebiets also nicht nur die Beziehungen der staatlichen Verwaltung, sondern auch andere Verwaltungsbeziehungen, die in ihrer Gesamtheit die Beziehungen der öffentlichen Verwaltung bilden. Neben den Verwaltungsbeziehungen gehören dazu auch Beziehungen, die durch die Ausübung der Gerichtsbarkeit in Form der Verwaltungsgerichtsbarkeit entstehen, Beziehungen betreffend die administrative Verantwortlichkeit sowie Beziehungen, die aufgrund der Initiative von Subjekten entstehen, die über keine hoheitlichen Befugnisse verfügen, wenn sie sich an die Organe der öffentlichen Verwaltung wenden.

3. Dritte Etappe ab 2010

2010 begann eine groß angelegte Reform des Systems der Behörden der Exekutive, die Reform der staatlichen Verwaltung und damit die dritte Etappe der Entwicklung des Verwaltungsrechts auf dem Territorium der unabhängigen Ukraine. Ausgangspunkt waren die Erlasse des Präsidenten der Ukraine Nr. 1085/2010 vom 9.12.2010 „Über die Optimierung des Systems der zentralen Behörden der Exekutive“⁵⁵ und Nr. 370/2011 vom 6.4.2011 „Fragen der Optimierung des Systems der zentralen Behörden der Exekutive“⁵⁶ und dauert bis heute an. Seit 2010 wurden viele staatliche Behörden reformiert.

Die Reform der staatlichen Verwaltung war eine wichtige Voraussetzung für den europäischen Integrationskurs der Ukraine. Im gleichen Zeitraum wurde auch das System der Rechtsschutzbehörden der Ukraine reformiert. 2015 wurde beispielsweise ein neues Gesetz der Ukraine „Über die Nationale Polizei“⁵⁷ verabschiedet, mit dem der Grundstein für die Umwandlung der „Miliz“ in die „Polizei“ als europäische, der Gesellschaft dienende Behörde gelegt wurde. Auch die Gerichte und die Organe der Staatsanwaltschaft wurden reformiert. Es wurden neue Rechtsschutzbehörden gebildet, u.a. das Nationale Antikorruptionsbüro der Ukraine (2015), die Nationale Agentur für Fragen zur

⁵⁴ Gesetz der Ukraine Nr. 3018-III vom 7.2.2002, VVRU 2002, Nr. 41-42, 43, 44-45, Pos. 529.

⁵⁵ Zugänglich unter: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>.

⁵⁶ Zugänglich unter: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/370/2011#Text>.

⁵⁷ Gesetz der Ukraine Nr. 580-VIII vom 2.7.2015, VVRU 2015, Nr. 40-41, Pos. 379.

Korruptionsprävention (2015), die Agentur für die Rückgewinnung und Verwaltung von Vermögenswerten (2016), das Staatliche Ermittlungsbüro (2018) und das Büro für die wirtschaftliche Sicherheit der Ukraine (2021). Diese Veränderungen wurden durch die politische Krise 2013 und 2014 und die Revolution der Würde („Euromaidan“) ausgelöst. Diese national-patriotischen Proteste in der Ukraine richteten sich in erster Linie gegen Korruption sowie die Willkür der Rechtsschutzbehörden und Spezialeinheiten und unterstützten den europäischen Vektor der Außenpolitik in der Ukraine. Im Ergebnis haben die Verchovna Rada der Ukraine und das Europäische Parlament gleichzeitig am 16. September 2014 das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union ratifiziert. Kurz nach Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine am 28. Februar 2022 unterzeichnete der Präsident der Ukraine den Antrag der Ukraine auf Beitritt zur Europäischen Union.

Darüber hinaus hat die Europäische Union seit 2014 Reformen auf fachlicher, technischer und finanzieller Ebene unterstützt. Im Dezember 2016 wurde beispielsweise ein Finanzabkommen zwischen der Regierung der Ukraine und der Europäischen Kommission unterzeichnet, das eine Unterstützung der Ukraine bei der Umsetzung der Strategie zur Reform der staatlichen Verwaltung in den Jahren 2016 bis 2020 im Rahmen des EU-Programms „Unterstützung der umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung in der Ukraine“ vorsah. Gleichzeitig hat die Regierung der Ukraine eine Strategie zur Reform der staatlichen Verwaltung bis 2020 sowie einen Aktionsplan für deren Umsetzung ausgearbeitet und bestätigt, die den europäischen Standards für gute Regierungsführung entsprechen. Diesen Dokumenten zufolge haben Entscheidungen der Regierung der Ukraine verständlich, ausgewogen, untereinander koordiniert, ganzheitlich und umfassend, verhältnismäßig, realistisch und konsequent zu sein. Die Reform betrifft auch die zentralen Behörden der Exekutive sowie das Zusammenwirken zwischen ihnen und dem Ministerkabinett der Ukraine, um ein rationelles und transparentes System der Unterordnung und Rechenschaftspflicht zu schaffen, die Duplierung von Aufgaben verschiedener Behörden zu beseitigen sowie die Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen zu verbessern. Im Einklang mit den Grundsätzen der Europäischen Union sollten ein allgemeines Verwaltungsverfahren eingeführt, die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen verbessert und der Anteil der in elektronischer Form zugänglichen Verwaltungsdienstleistungen erhöht sowie der Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Bürger verringert werden.

All diese politischen Ereignisse und die aktive Implementierung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union in die Gesetzgebung der Ukraine hatten einen qualitativen Einfluss auf die Entwicklung des Verwaltungsrechts. In der wissenschaftlichen Entwicklung hat die Kategorie „öffentliche Verwaltung“ (man trifft auch auf den Begriff „öffentliche Administration“) den Platz eingenommen, der im sowjetischen Verwaltungsrecht zur Kategorie „staatliche Verwaltung“ gehörte. Das wissenschaftliche Verständnis sowie die Weiterentwicklung der Theorie der öffentlichen Verwaltung sind zu einer der grundlegenden Richtungen der doktrinären Erneuerung des modernen Verwaltungsrechts der

Ukraine geworden, die eine wichtige Grundlage für dessen Umwandlung in ein modernes Rechtsgebiet europäischen Inhalts darstellt⁵⁸.

Dies wiederum spiegelt den Wandel in der Zweckbestimmung des Verwaltungsrechts wider, das zunehmend nur noch auf der Grundlage der so genannten „menschenzentrierten Ideologie“ gestaltet wird, die eigentlich eine Ersetzung des Begriffs „Verwaltung“ durch den Begriff „Management“ erfordert. Das Verwaltungsrecht gilt gemessen an der Zahl der Rechtsnormen als der umfangreichste Teil des öffentlichen Rechts, dessen Normen eine Vielzahl unterschiedlicher gesellschaftlicher Beziehungen regeln, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung entstehen, sich verändern und beendet werden⁵⁹. In Anbetracht der obigen Ausführungen ist es nur natürlich, dass sich in dieser Zeit der Entwicklung des Verwaltungsrechts auch die Sichtweise auf seinen Gegenstand verändert hat. So wird betont, dass die von den sowjetischen Wissenschaftlern vorgeschlagene Konzeption des Gegenstands und der Methode der rechtlichen Regelung als Kriterium für die Abgrenzung von Rechtsgebieten künstlich und unbrauchbar sei. Um diese Aufgabe zu lösen, sollten Wissenschaftler und Praktiker die von europäischen Autoren entwickelten und in der Rechtsanwendungspraxis erprobten Theorien nutzen, wie z.B. die Subordinationstheorie, die Sonderrechtstheorie und die Zweistufentheorie⁶⁰.

Im Lehrbuch „Verwaltungsrecht der Ukraine. Kompletter Kurs“ (2021) wird festgestellt, dass Gegenstand des modernen Verwaltungsrechts der Ukraine die gesellschaftlichen Beziehungen sind, die zwischen den Subjekten der öffentlichen Verwaltung und dem Individuum entstehen und wie folgt skizziert werden:

- Beziehungen, die sich im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Rechte und Freiheiten sowie der gesetzlichen Interessen von Privatpersonen bei der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen durch die öffentliche Verwaltung ergeben;
- Verwaltungstätigkeit der öffentlichen Verwaltung bei der Durchführung von Vollzugs- und Verfügungstätigkeiten: Im Rahmen der Vollzugstätigkeit gewährleistet die öffentliche Verwaltung die öffentliche Einhaltung der Gesetze auf dem Territorium des gesamten Staates. Die Verfügungstätigkeit besteht im

⁵⁸ Курс адміністративного права України: підручник. За ред. О.В. Кузьменко. 3-тє видання, допов. Видавництво «Юрінком Інтер», Київ 2018, с. 39 (O.V. Kuz'menko (Hrsg.), Verwaltungskurs der Ukraine: Lehrbuch, 3. Auflage, Verlag „Jurinkom Inter“, Kyïv, 2018, S. 39).

⁵⁹ І.С. Приценко, Р.С. Мельник и др., Загальне адміністративне право, підручник, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавництво «Юрінком Інтер», Київ, 2015, с. 57 (I.S. Hricenko, R.S. Mel'n'nyk u.a., Allgemeines Verwaltungsrecht, Lehrbuch, Kyïver Nationale Universität Taras Ševčenko, Verlag „Jurinkom Inter“, Kyïv, 2015, S. 57).

⁶⁰ Р.С. Мельник, Новий погляд на «вічну» проблему: предмет адміністративного права. Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Видавництво «Оберіг», Харків, 2018, с. 33-53 (R.S. Mel'nyk, Ein neuer Blick auf das „ewige“ Problem: Der Gegenstand des Verwaltungsrechts, in: N.B. Pysarenko (Hrsg.), Fragen des Verwaltungsrechts, Buch 2, Verlag „Oberih“, Charkiv, 2018, S. 33-53).

Erlass von untergesetzlichen Rechtsvorschriften durch die Subjekte der öffentlichen Verwaltung auf der Grundlage und in Umsetzung der Gesetze⁶¹.

V. MODERNES VERWALTUNGSRECHT DER UKRAINE

1. Wesen und Grundsätze des modernen Verwaltungsrechts der Ukraine

Die Transformationsprozesse, wie sie in den letzten drei Jahrzehnten in der ukrainischen Gesellschaft stattgefunden haben, haben zu einer aktiven und konsequenten Entwicklung des Verwaltungsrechts der Ukraine geführt. Sie hatten zum Ziel, die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Einzelne im Bereich der öffentlichen Verwaltung alle ihm zustehenden Rechte, Freiheiten und gesetzlichen Interessen wahrnehmen kann. Infolgedessen unterscheidet sich seine moderne Form grundlegend vom Verwaltungsrecht der Sowjetunion.

Was ist das moderne ukrainische Verwaltungsrecht? In der Fachliteratur existiert eine Vielzahl von Definitionen des Verwaltungsrechts. Beispielsweise wird das Verwaltungsrecht als ein Rechtsgebiet verstanden, mit dessen Hilfe öffentlich-rechtliche Beziehungen gestaltet, geschützt und durchgesetzt werden, die das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung organisieren und gewährleisten⁶². Nach anderer Ansicht handelt es sich um die Gesamtheit der verwaltungsrechtlichen Normen, die die Regulierung der gesellschaftlichen Beziehungen in verschiedenen Bereichen der öffentlichen, d.h. staatlichen und selbstverwaltenden Verwaltung sicherstellen, wobei der Schwerpunkt auf der Gewährleistung der Einhaltung und des Schutzes der Rechte und Freiheiten der Bürger liegt⁶³. I. Pachomov vertrat die Auffassung, dass es sich bei dem modernen Verwaltungsrecht um die Gesamtheit der Rechtsnormen handele, die von der Idee und den Vorstellungen von Freiheit, Gerechtigkeit und einem wissenschaftlich fundierten Programm für die sozioökonomische Entwicklung der Gesellschaft bestimmt werden, die vom Staat festgelegt oder sanktioniert werden und die Beziehungen im Bereich der organisatorischen und hoheitlichen Tätigkeit der Strukturen der Exekutive regeln⁶⁴. Allerdings deckt keine der Definitionen den Inhalt dieser Kategorie vollständig ab. Dies lässt sich nur durch die Komplexität des Verwaltungsrechts erklären. Vor diesem Hintergrund wird in

⁶¹ Адміністративне право України, повний курс, підручник, видання четверте, за редакцією В. Галунька, О. Правоторової, видавництво «ОлдіПлюс», 2021, с. 28 (V. Halun'ka, O. Pravotorova (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Ukraine, vollständiger Kurs, Lehrbuch, vierte Auflage, Verlag „OldiPlus“, 2021, S. 28).

⁶² Курс адміністративного права України, підручник, Національна академія внутрішніх справ. Видавництво «Юрінком Інтер», Київ, 2017, с. 63 (Verwaltungsrechtskurs der Ukraine, Lehrbuch, Nationale Akademie für Innere Angelegenheiten, Verlag „Jurinkom Inter“, Kyiv, 2017, S. 63).

⁶³ Адміністративне право України: Академічний курс, підручник, Національна академія наук України інститут держави і права ім. В.М. Корецького, Київ, 2007, с. 107 (Verwaltungsrecht der Ukraine: Akademischer Kurs, Lehrbuch, Institut für Staat und Recht V.M. Koretskyj der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine, Kyiv, 2007, S. 107).

⁶⁴ І. Пахомов, Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи їх вирішення, Право України, 2007, № 10, с. 4 (I. Pachomov, Entwicklungsprobleme der Institute des Verwaltungsrechts der Ukraine und Wege zu ihrer Lösung, Recht der Ukraine, 2007, Nr. 10, S. 4).

der Wissenschaft für dessen Auslegung auch die Zuordnung von Gruppen gesellschaftlicher Beziehungen vorgenommen, die in den Geltungsbereich dieses Rechtsgebiets fallen.

Das moderne ukrainische Verwaltungsrecht ist ein Rechtsgebiet, das eng mit den Institutionen der öffentlichen Gewalt, dem öffentlichen Interesse und der öffentlichen Administration verbunden ist. Das heißt, das Verwaltungsrecht existiert innerhalb der genannten Kategorien und regelt folgende gesellschaftliche Beziehungen: im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Rechte und Freiheiten des Menschen und der Bürger durch die öffentliche Hand, vor allem die öffentliche Verwaltung; im Bereich der öffentlichen Verwaltung der Objekte des staatlichen und kommunalen Eigentums; im Rahmen der internen organisatorischen Tätigkeit der öffentlichen Behörden; im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Behörden und den Institutionen der Zivilgesellschaft.

Die Rechtsnatur des modernen ukrainischen Verwaltungsrechts, sein Zweck und seine Rolle im Rechtssystem kommen in seinen Grundsätzen sehr anschaulich zum Ausdruck. Die Einführung eines „menschenzentrierten“ Ansatzes des Verständnisses zentraler staatsrechtlicher Phänomene hat die Überprüfung des Inhalts und der wichtigsten Anforderungen der von der sowjetischen Wissenschaft formulierten Grundsätze des Verwaltungsrechts, die die Grundsätze der sowjetischen staatlichen Lenkung durch soziale Prozesse, Organisationen und Menschen als untergeordnete Subjekte bestimmten, beeinflusst und notwendig gemacht.

Hinzuweisen ist darauf, dass das sowjetische Verwaltungsrecht keine eigenen Grundsätze entwickelt hatte, sodass sie in der Theorie durch die Grundsätze der öffentlichen Verwaltung ersetzt wurden. Daher findet sich auch in der ukrainischen Fachliteratur gelegentlich die Ansicht, dass die Grundsätze des modernen Verwaltungsrechts durch die Grundsätze der staatlichen Verwaltung (Grundsatz der Verantwortlichkeit der Exekutivorgane [Amtspersonen] für die anvertrauten Angelegenheiten gegenüber dem Individuum und dem Staat, des Vorrangs des Gesetzes, der Gesetzlichkeit, der Beteiligung der Bürger und ihrer Vereinigungen an der Verwaltung, der Gleichheit der Bürger in der Gesellschaft und der Transparenz)⁶⁵ ersetzt werden. Dieser Ansatz ist jedoch nicht weit verbreitet.

In der modernen Verwaltungsrechtswissenschaft gibt es verschiedene Ansätze zur Bestimmung der Grundsätze des Verwaltungsrechts. Einer der ersten, der sie klassifiziert hat, war beispielsweise H.J. Tkač. Er unterscheidet zwischen den allgemeinen und den besonderen Grundsätzen. Zu den allgemeinen Grundsätzen gehören das Gesetzlichkeitsprinzip, das Prinzip des Vorrangs der Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers, das Prinzip der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz, das Demokratieprinzip, das Prinzip der Rechtsschöpfung und der Rechtsanwendung, das Prinzip der gegensei-

⁶⁵ В.Б. Авер'янов, Реформування органів виконавчої влади: ключові напрямки. Виконавча влада і державний контроль, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 1999, с. 9 (V.B. Aver'janov, Reform der Organe der Exekutive: Schlüsselrichtungen, exekutive Gewalt und staatliche Kontrolle, Institut für Staat und Recht V.M. Koretskyj der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine, Kyiv, 1999, S. 9).

tigen Verantwortlichkeit von Staat und Individuum sowie das Prinzip von Humanismus und Gerechtigkeit in den gegenseitigen Beziehungen zwischen Staat und Individuum. Die besonderen Grundsätze umfassen das Prinzip des Staatsdiensts, das Prinzip der administrativen Verantwortlichkeit und die Prinzipien des Verwaltungsprozesses⁶⁶.

Der derzeit populärste und relevanteste Ansatz besteht darin, bestimmte Grundprinzipien (Vorrang des Gesetzes, gute Regierungsführung und gute Verwaltung) und eine Reihe anderer Grundsätze hervorzuheben, die die Anforderungen an die Tätigkeit der Organe der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in den Bereichen mit Außenwirkung, festlegen. Damit wird der ausländischen Klassifikation der europäischen Verwaltungsrechtsgrundsätze Rechnung getragen.

Bei dem *Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes* handelt es sich um ein Grundprinzip der ukrainischen Rechtsordnung und des Systems der Grundsätze des Verwaltungsrechts. Seine Bestandteile sind die Grundsätze der Gesetzlichkeit, der rechtlichen Bestimmtheit, der Vorbeugung von Machtmissbrauch, der Gleichheit vor dem Gesetz und der Nichtdiskriminierung sowie des Zugangs zur Justiz. Bei dem Grundsatz handelt es sich um ein modernes Gebot des Aufbaus eines Rechtsstaats.

Der *Grundsatz der guten Regierungsführung* setzt Maßstäbe, die die Beamten dazu anregen sollen, die Rechte, Freiheiten und Interessen des Individuums und das öffentliche Interesse des Staates sicherzustellen. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte legt wichtige Grundsätze fest, die von allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, insbesondere das Prinzip der Gesetzlichkeit der Verwaltung, die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit, der rechtlichen Bestimmtheit, des gesetzlichen Vertrauensschutzes, des Diskriminierungsverbots und des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens. Im System der Grundsätze der guten Regierungsführung spielen auch die fünf Prinzipien des wirksamen Regierens eine wichtige Rolle, die im „Weißbuch“ europäischen Regierens hervorgehoben werden. Hierzu gehören Öffentlichkeit, Mitwirkung, Verantwortlichkeit, Effizienz und Abgestimmtheit.

Zu den Grundsätzen der guten Regierungsführung gehören damit der Grundsatz der Beteiligung an der Entscheidungsfindung und der angemessenen Reaktion, die Grundsätze der Öffentlichkeit und Transparenz im Verwaltungsrecht, der Grundsatz der Redlichkeit und des ethischen Verhaltens im Verwaltungsrecht, der Grundsatz der Effizienz im Verwaltungsrecht, die Grundsätze der Zuständigkeit und der Leistungsfähigkeit im Verwaltungsrecht, die Grundsätze der Achtung der Menschenrechte und der kulturellen Vielfalt, der Grundsatz des sozialen Zusammenhalts, der Grundsatz der Rechenschaftspflicht im Verwaltungsrecht, der Grundsatz der Nachhaltigkeit und der langfristigen Orientierung, der Grundsatz der Innovation und der Offenheit für Veränderungen, der Grundsatz der Achtung der Privatsphäre und die Grundsätze bzw. Anforderungen an die Weitergabe von Informationen. Sie alle legen grundlegende Standards fest, die die Beamten dazu ermutigen sollen, Korruption auf ein Minimum zu reduzieren und die

⁶⁶ Принципи адміністративного права, Академічний курс в 2 т., під редакцією В.Б. Авер'янов (голова редкол.), видавництво «Юридична думка», 2007, с. 47 (V.B. Aver'janov (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Akademischer Kurs in 2 Bd., Verlag „Jurydyčna dumka“, 2007, S. 47).

Rechte und Freiheiten von Minderheiten sowie besonders schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen bei der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen und der Ausübung von Vollzugs- und Verfügungstätigkeiten zu berücksichtigen.

2. System des modernen Verwaltungsrechts der Ukraine

Das Verwaltungsrecht setzt sich wie jedes andere Rechtsgebiet aus Rechtsnormen, Rechtsinstituten und Teilrechtsgebieten zusammen. Zugleich ist diese Aufteilung sehr bedingt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Rechtswissenschaft noch keine eindeutigen Kriterien für die Unterscheidung zwischen Rechtsinstitut, Teilrechtsgebiet und Rechtsgebiet festgelegt hat. Als Kriterium wird in der Regel die Kategorie „Umfang der rechtlichen Regelung“ herangezogen. Das heißt, wenn eine Gesamtheit von Normen einen kleinen Kreis homogener gesellschaftlicher Beziehungen regelt, dann bildet eine solche Gesamtheit ein Rechtsinstitut. Wenn diese Gesamtheit größer ist, ist von einem Teilrechtsgebiet zu sprechen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass es sich bei dem oben genannten Kriterium (Umfang der rechtlichen Regelung) nur um einen relativ bestimmten Begriff handelt, der keine Antwort auf die Hauptfrage gibt, welche quantitative Dimension eine Gesamtheit von Rechtsnormen haben muss, um beispielsweise als Teilrechtsgebiet bezeichnet werden zu können. Dies gilt in gleicher Weise für das Rechtsinstitut als auch für das Rechtsgebiet. Die wichtigsten Elemente des Verwaltungsrechtssystems sind damit folglich:

- die verwaltungsrechtliche Norm, bei der es sich um eine geschriebene oder ungeschriebene Verhaltensregel handelt, von der sich die Subjekte der Verwaltungsrechtsverhältnisse leiten lassen;
- das Rechtsinstitut des Verwaltungsrechts, bei dem es sich um die Gesamtheit von Verwaltungsrechtlichen Normen handelt, die homogene oder ähnliche Gruppen von gesellschaftlichen Beziehungen regeln (z.B. das Institut der disziplinarischen Verantwortlichkeit von Staatsbeamten oder das Institut der Zwangsvollstreckung von Verwaltungsakten);
- das Teilrechtsgebiet des Verwaltungsrechts, bei dem es sich um eine Gesamtheit von Rechtsinstituten und Normen des Verwaltungsrechts handelt, die durch einen gemeinsamen Zweck der rechtlichen Regelung verbunden sind, z.B. ist das Dienstrecht ein Teilrechtsgebiet des Besonderen Verwaltungsrechts, das die Rechtsstellung der Staatsbeamten und das Verfahren für deren Gewährleistung festlegt⁶⁷.

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass das System des Verwaltungsrechts eine innere Einheit des Gebiets des Verwaltungsrechts der Ukraine ist, die die konsequente Anordnung und Wechselwirkung der Strukturelemente (Teile), Institute und Teilrechts-

⁶⁷ Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, Загальне адміністративне право: навчальний посібник, Видавництво «Ваїте», Київ 2014, с. 61 (R.S. Mel'nyk, V.M. Bevzenko, Allgemeines Verwaltungsrecht: Studienführer, Verlag „Vaite“, Kyiv, 2014, S. 61).

gebiete des Verwaltungsrechts widerspiegelt, die aus bestimmten Gesamtheiten von homogenen verwaltungsrechtlichen Vorschriften bestehen⁶⁸.

In der modernen ukrainischen Verwaltungswissenschaft besteht eine wissenschaftliche Auseinandersetzung betreffend das Erscheinungsbild des Verwaltungsrechtssystems. Hierzu werden drei grundlegende Ansichten vertreten:

1) Das System des Verwaltungsrechts besteht aus einem allgemeinen und einem besonderen Teil. Dieses Verständnis des Verwaltungsrechtssystems stammt aus der Epoche des sowjetischen Rechts, als das Ordnungswidrigkeitengesetzbuch eine der grundlegenden Rechtsquellen des Verwaltungsrechts war, das in einen „allgemeinen“ und einen „besonderen“ Teil unterteilt ist.

2) Das Verwaltungsrecht wird in das „Allgemeine Verwaltungsrecht“ und das „Besondere Verwaltungsrecht“ unterteilt. Die Einteilung in allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht wurde von R.S. Mel'nyk auf der Grundlage der Errungenschaften des klassischen und modernen deutschen und österreichischen Verwaltungsrechts in die ukrainische Verwaltungsrechtswissenschaft eingeführt⁶⁹. Das allgemeine Verwaltungsrecht umfasst die Grundsätze des Verwaltungsrechts, die Subjekte der öffentlichen Verwaltung, die Instrumente der öffentlichen Verwaltung, das öffentliche Eigentum, das Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsdienstleistungen und den Schutz des Individuums im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Das besondere Verwaltungsrecht ist ein komplexes Gebilde, in dem die Teilrechtsgebiete des Verwaltungsrechts vereint sind. Die Besonderheit dieser Teilrechtsgebiete besteht darin, dass sie vom Allgemeinen Verwaltungsrecht abhängig sind. Jedes von ihnen regelt das Verfahren für die Durchführung der öffentlichen Verwaltung eines bestimmten Teilgebiets (Bereichs) der öffentlichen Verwaltung. Das Verzeichnis der Teilgebiete, die den Inhalt des besonderen Verwaltungsrechts bilden, ist offen.

3) Das Verwaltungsrecht wird unterteilt in das „Allgemeine Verwaltungsrecht“, das „Besondere Verwaltungsrecht“ und das „Spezielle Verwaltungsrecht“. Die Vertreter dieser Ansicht weisen darauf hin, dass das spezielle Verwaltungsrecht die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung in bestimmten Gebieten (Sphären) des gesellschaftlichen Lebens umfasst, die keine Merkmale eines Teilrechtsgebiets des Verwaltungsrechts aufweisen. Dabei handelt es sich um die öffentliche Verwaltung in den Bereichen Kultur, Wirtschaft, Bildung, Verteidigung, Sozialversorgung, Ökologie, Justiz, Gesundheitsschutz, rechtsschützende Tätigkeit, Sport, Finanzen usw., die ihrerseits in verschiedene Bereiche unterteilt sind. Als Beispiel wird der Bildungssektor genannt, der in die Bereiche der öffentlichen Verwaltung der Vorschul-, Primär-, Sekundär-, Fach-, Berufs- und Hochschulbildung unterteilt ist.

⁶⁸ V. Galunko, O. Pravotorova (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 62), S. 30.

⁶⁹ P.C. Мельник, Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010, 416 с. (R.S. Mel'nyk, System des Verwaltungsrechts der Ukraine: Diss. Doktor der Rechtswissenschaften: 12.00.07, Charkiv, 2010, S. 416).

Die Entwicklung des Verwaltungsrechts in der Ukraine und seine kontinuierliche Transformation ist auf die Dynamik der gesellschaftlichen Beziehungen zurückzuführen und erfordert die gleiche kontinuierliche Untersuchung dieses Systems. Das System des Verwaltungsrechts kann, wie jedes andere soziale System, nicht als untersucht betrachtet werden, wenn aufgrund der Unerschöpflichkeit der Materie und ihrer strukturellen Heterogenität sowie der Vielfalt ihrer Formen und Typen jede Studie unsystematisch im Sinne einer unvollständigen Beschreibung des Objekts und seiner Eigenschaften, Besonderheiten der Struktur und Aufgaben ist⁷⁰.

VI. FAZIT

Das Verwaltungsrecht hat in den letzten 30 Jahren der Unabhängigkeit der Ukraine radikale Veränderungen erfahren. Aus einem Teilrechtsgebiet, das in einem totalitären Land existierte und alle Bereiche der Verwaltung der Gesellschaft durch den Staat klar normiert hatte, ist ein Rechtsgebiet geworden, welches die Beziehungen zwischen dem Staat und den Vertretern der Gesellschaft regelt. Grundprinzip des Verwaltungsrechts ist der Vorrang des Gesetzes und nicht wie in der sowjetischen Staatsverwaltung das Prinzip der führenden und lenkenden Rolle der Kommunistischen Partei. Das Verwaltungsrecht regelt die Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung und nicht die der Organe der staatlichen Verwaltung. Es stellt damit ein Spiegelbild der Transformationsprozesse in der Ukraine als europäischen Rechtsstaat dar.

LITERATURVERZEICHNIS

А.Е. Лунев, Административное право, Издательство Юридическая литература, Москва, 1967 (A.E. Lunev, Verwaltungsrecht, Verlag für Juristische Literatur, Moskau, 1967).

А.Е. Лунев, Советское административное право, учебное пособие, Москва, 1960 (A.E. Lunev, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Lehrbuch, Moskau, 1960).

А.Є. Луньов, Забезпечення законності в радянському державному управлінні, Видавництво юридична література, Москва, 1963 (A.Є. Lun'ov, Gewährleistung der Gesetzlichkeit in der sowjetischen Staatsverwaltung, Verlag für Juristische Literatur, Moskau, 1963).

А.И. Елистратов, Административное право РСФСР. Ленинград: Гос. изд-во, 1925 (A.I. Elistratov, Verwaltungsrecht der RSFSR, Leningrad: Staatsverlag, 1925).

⁷⁰ Р.С. Мельник, Система адміністративного права : монографія. Видавництво Харківського національного університету внутрішніх справ, Харків, 2010, с. 62 (R.S. Mel'nyk, System des Verwaltungsrechts: Monographie, Verlag der Charkiver Nationalen Universität für innere Angelegenheiten, Charkiv, 2010, S. 62).

А.Ф. Евтихийев, Основы советского административного права. Харьков. Юридическое издательство НКЮ УССР, 1925 (A.F. Evtichiev, Grundlagen des sowjetischen Verwaltungsrechts, Char'kov, Juristischer Verlag NKJU der Ukrainischen SSR, 1925).

А.Я. Вишинський, Основні завдання науки радянського соціалістичного права, доповідь на Першій нараді з питань науки Радянської держави та права, 1938. (A. Ja. Vyšins'kyi, Die grundlegenden Aufgaben der Wissenschaft des sowjetischen sozialistischen Rechts, Bericht auf der Ersten Sitzung zu Fragen der Wissenschaft des Sowjetischen Staates und Rechts, 1938).

Адміністративне право України, повний курс, підручник, видання четверте, за редакцією В. Галунька, О. Правоторової, видавництво «ОлдіПлюс», 2021 (V. Halun'ka, O. Pravotorova (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Ukraine, vollständiger Kurs, Lehrbuch, vierte Auflage, Verlag „OldiPlus“, 2021).

Адміністративне право України: Академічний курс, підручник, Національна академія наук України інститут держави і права ім. В.М. Корецького, Київ, 2007 (Verwaltungsrecht der Ukraine: Akademischer Kurs, Lehrbuch, Institut für Staat und Recht V.M. Koretskyj der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine, Kyiv, 2007).

В. Кобалевский, Очерки советского административного права. Государственное издание Украины, 1924 (V. Kobalevskyj, Skizzen zum sowjetischen Verwaltungsrecht. Staatsverlag der Ukraine, 1924).

В.А. Власов, С.С. Студеникин, Советское административное право, учебник для юридических институтов и факультетов, Москва, 1959 (V.A. Vlasov, S.S. Studenikin, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Lehrbuch für juristische Institute und Fakultäten, Moskau, 1959).

В.Б. Авер'янов, Реформування органів виконавчої влади: ключові напрямки. Виконавча влада і державний контроль, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 1999 (V.B. Aver'janov, Reform der Organe der Exekutive: Schlüsselrichtungen, exekutive Gewalt und staatliche Kontrolle, Institut für Staat und Recht V.M. Koretskyj der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine, Kyiv, 1999).

В.Б. Аверьянов, Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування, Право України, 1998, № 8, с. 8-13 (V.B. Aver'janov, Verwaltungsrecht der Ukraine: Doktrinäre Aspekte der Reformierung, Recht der Ukraine, 1998, Nr. 8, S. 8-13).

В.Б. Аверьянов, Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права, Часопис Київського університету права, 2008, № 3, с. 9-14 (V.B. Aver'janov, Aktualisierung der ukrainischen verwaltungsrechtli-

chen Lehre auf der Grundlage des Grundsatzes des Vorrangs des Rechts, Zeitschrift der Kyïver Rechtsuniversität, 2008, Nr. 3, S. 9-14).

В.В. Власов, Основы советского государственного управления, учебное пособие, Москва, 1960 (V.V. Vlasov, Grundlagen der sowjetischen staatlichen Verwaltung, Lehrbuch, Moskau, 1960).

В.И. Ленин, Полное собрание сочинений, т. 39 (V.I. Lenin, Vollständige Sammlung der Werke, Bd. 39).

В.И. Ленин, Полное собрание сочинений, т. 22 (V.I. Lenin, Vollständige Sammlung der Werke, Bd. 22).

В.К. Колпаков, Адміністративне право України: підручник, Видавництво «Юрінком Інтер», Київ, 1999 (V.K. Kolpakov, Verwaltungsrecht der Ukraine: Lehrbuch, Verlag „Jurinkom Inter“, Kyïv, 1999).

В.П. Тимошук, Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України, видавництво Факт, Київ, 2003 (V.P. Tymoščuk, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsdienstleistungen. Auslandserfahrungen und Vorschläge für die Ukraine, Verlag Fakt, Kyïv, 2003).

Г.И. Петров, Советское административно-правовые отношения, издательство Ленинградского университета, 1972 (G.I. Petrov, Sowjetische verwaltungsrechtliche Beziehungen, Verlag der Leningrader Universität, Leningrad, 1972).

Государственное управление и административное право, ред. коллегия, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин, издательство Юридическая литература, Москва 1978 (Ju.M. Kozlov, B.M. Lazarev, A.E. Lunev, M.I. Piskotin (Hrsg.), Staatliche Verwaltung und Verwaltungsrecht, Verlag für Juristische Literatur, Moskau, 1978).

Д. Сковронський, Взаємовплив та взаємозв'язок громадянського суспільства і держави як єдиної цілісності. 2017 (D. Skovrons'kyj, Zusammenarbeit und gegenseitige Beziehungen der Zivilgesellschaft und des Staates als einheitliches Ganzes, 2017), zugänglich unter: <https://science.lpnu.ua/uk/law/vsi-vypusky/vypusk-1-nomer-861-13-2017/vzayemovplyv-ta-vzayemozvyazok-gromadyanskogo-suspilstva> (zuletzt abgerufen am 31.10.2022).

И.И. Евтихийев, В.А. Власов, Административное право СССР, учебник для юридических институтов и факультетов, Москва, 1946 (I.I. Evtichiev, V.A. Vlasov, Verwaltungsrecht der UdSSR, Lehrbuch für juristische Institute und Fakultäten, Moskau, 1946).

І.М. Пахомов, Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи їх вирішення, Право України, 2007, № 10, с. 4-8 (I. Pachomov, Entwicklungsprobleme der Institute des Verwaltungsrechts der Ukraine und Wege zu ihrer Lösung, Recht der Ukraine, 2007, Nr. 10, S. 4-8).

І.М. Пахомов, Радянське адміністративне право, загальна частина, Львів, 1962 (I.M. Pachomov, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, L'viv, 1962).

І.С. Гриценко, Р.С. Мельник и др., Загальне адміністративне право, підручник, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавництво «Юрінком Інтер», Київ, 2015 (I.S. Hricenko, R.S. Meln'nyk u.a., Allgemeines Verwaltungsrecht, Lehrbuch, Kyïver Nationale Universität Taras Ševčenko, Verlag „Jurinkom Inter“, Kyïv, 2015).

Курс адміністративного права України, підручник, Національна академія внутрішніх справ. Видавництво «Юрінком Інтер», Київ, 2017 (Verwaltungsrechtskurs der Ukraine, Lehrbuch, Nationale Akademie für Innere Angelegenheiten, Verlag „Jurinkom Inter“, Kyïv, 2017).

Курс адміністративного права України: підручник. За ред. О.В. Кузьменко. 3-ге видання, допов. Видавництво «Юрінком Інтер», Київ 2018 (O.V. Kuz'menko (Hrsg.), Verwaltungsrechtskurs der Ukraine: Lehrbuch, 3. Auflage, Verlag „Jurinkom Inter“, Kyïv, 2018).

Л.В. Коваль, Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). Київ, видавництво «Основи», 1994 (L.V. Koval', Verwaltungsrecht der Ukraine: Vorlesungskurs [Allgemeiner Teil], Kyïv, Verlag „Osnovy“, 1994).

М.Ю. Козлов, Советское административное право, издательство Юридическая литература. Москва, 1973 (Ju.M. Kozlov, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Verlag für Juristische Literatur, Moskau, 1973).

Н. Бунякин, Концепция становления и развития административного права в России: Монография Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2002 (N. Bunjakin, Das Konzept der Entstehung und Entwicklung des Verwaltungsrechts in Russland: Monographie Tambov, Verlag der Staatlichen Technischen Universität Tambov, 2002).

Н.С. Тимашев, Политическое и административное устройство СССР, Париж, 1931 (N.S. Timašev, Politische und administrative Struktur der UdSSR, Paris, 1931).

О.В. Скрипнюк, Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. Монографія. Інститут держави і права ім. Корецького НАН України. Київ. 2000 (O.V. Skrypnyuk, Sozial- und Rechtsstaat in der Ukraine: theoretische und praktische Probleme, Monographie, Institut für Staat und Recht V.M. Koretskyj der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine, Kyïv, 2000).

Принципи адміністративного права, Академічний курс в 2 т., під редакцією В.Б. Авер'янов (голова редкол.), видавництво «Юридична думка», 2007 (V.B. Aver'janov (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Akademischer Kurs in 2 Bd., Verlag „Jurydyčna dumka“, 2007).

Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, Загальне адміністративне право: навчальний посібник, Видавництво «Ваите», Київ 2014 (R.S. Mel'nyk, V.M. Bevzenko, Allgemeines Verwaltungsrecht: Studienführer, Verlag „Vaite“, Kyiv, 2014).

Р.С. Мельник, Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права. Право України, 2015, № 10, с. 157-165 (R.S. Mel'nyk, Die Konzeption der Zentriertheit auf den Menschen in der modernen Verwaltungsrechtslehre, Recht der Ukraine 2015, Nr. 10, S. 157-165).

Р.С. Мельник, Новий погляд на «вічну» проблему: предмет адміністративного права. Питання адміністративного права. за редакцією Н.Б. Писаренко. Видавництво «Оберіг», Харків, 2018, с. 33-53 (R.S. Mel'nyk, Ein neuer Blick auf das „ewige“ Problem: Der Gegenstand des Verwaltungsrechts, in: N.B. Pysarenko (Hrsg.), Fragen des Verwaltungsrechts, Verlag „Oberih“, Charkiv, 2018, S. 33-53).

Р.С. Мельник, Система адміністративного права: монографія. Видавництво Харківського національного університету внутрішніх справ, Харків, 2010 (R.S. Mel'nyk, System des Verwaltungsrechts: Monographie, Verlag der Charkiver Nationalen Universität für innere Angelegenheiten, Charkiv, 2010).

Р.С. Мельник, Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010 (R.S. Mel'nyk, System des Verwaltungsrechts der Ukraine: Diss. Doktor der Rechtswissenschaften: 12.00.07, Charkiv, 2010).

С. Шевчук, Судовий захист прав людини. Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Видавництво «Реферат», Київ, 2007 (S. Ševčuk, Gerichtlicher Schutz der Menschenrechte, Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Kontext der westlichen Rechtstradition, Verlag „Referat“, Kyiv, 2007).

С.С. Студеникин, Радянське адміністративне право, учебник для юридических школ, СССР Москва, 1945 (S.S. Studenikin, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Lehrbuch für juristische Schulen, UdSSR Moskau, 1945).

С.С. Студеникин, Советское административное право, учебное пособие, Москва, 1958, (S.S. Studenikin, Sowjetisches Verwaltungsrecht, Lehrbuch, Moskau, 1958).

Т.О. Чепульченко, Правова держава як гарант дотримання основних демократичних принципів та прав людини у суспільстві. Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 2(14), с. 4-9 (Т.О. Čepulčenko, Der Rechtsstaat als Garant für die Einhaltung grundlegender demokratischer Prinzipien und der Menschenrechte in der Gesellschaft, Bulletin der NTUU „KPI“ Politikwissenschaft, Soziologie und Recht 2012, Nr. 2(14), S. 4-9).

Ю.М. Козлов, Советское административное право (общая часть), Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, 1962 (Ju.M. Kozlov,

Sowjetisches Verwaltungsrecht [Allgemeiner Teil], Moskauer Staatliche Universität M.V. Lomonosov, Moskau, 1962).