ПУБЛИЧЕН И ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА НА ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНОТО ИЗПЪЛНИТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И УКРАЙНА: СРАВНИТЕЛНО-ПРАВЕН АНАЛИЗ

Антон Висоцкий
докторант на Юридически факултет ВСУ "Черноризец Храбър"
anton.vysotsky@vfu.bg

Резюме: *Настоящата статия изследва системата на публичен и вътрешен контрол върху дейността на органите на държавното изпълнително производство в Република България и Украйна. Анализирани са нормативната уредба, институционалната структура и основните механизми за контрол. Особено внимание се отделя на съдебния контрол, вътрешния одит и ролята на инспекторатите. Въз основа на сравнително-правен анализ се открояват сходствата и различията между двете държави и се формулират предложения за усъвършенстване на контролните механизми в съответствие с европейските стандарти.*

Ключови думи: *държавно изпълнително производство, контрол, вътрешен одит, съдебен контрол, България, Украйна.*

PUBLIC AND INTERNAL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF STATE ENFORCEMENT AUTHORITIES IN BULGARIA AND UKRAINE: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Anton Vysotskyi
Doctoral Student at the Faculty of Law,
Varna Free University "Chernorizets Hrabar"
anton.vysotsky@vfu.bg

Abstract: *This article provides a comprehensive analysis of the system of public and internal control over the activities of state enforcement authorities in the Republic of Bulgaria and Ukraine. The study examines the legal framework, institutional structure, and key control mechanisms governing enforcement proceedings in both countries. Particular attention is paid to judicial control, internal audit, and the role of inspectorates in ensuring legality and efficiency. Based on a comparative legal approach, the paper identifies common features and key differences between the Bulgarian and Ukrainian models of control. It is established that Bulgaria*

demonstrates a more institutionalized and stable control system, while Ukraine is undergoing significant reforms aimed at aligning its enforcement system with European standards.
The research highlights existing challenges, including the formalization of control procedures, overlapping competencies, and insufficient coordination between control bodies. In this context, specific recommendations are proposed, such as strengthening the independence of oversight institutions, enhancing digitalization, and expanding the role of public control mechanisms.
The findings contribute to the development of more effective control systems in the field of enforcement proceedings and may be useful for further legal reforms in both national and European contexts.

Keywords: *state enforcement service; public control; internal control; judicial review; administrative law; enforcement proceedings; Bulgaria; Ukraine; rule of law.*

Въведение

Ефективното изпълнение на съдебните решения представлява заключителния етап на правораздаването и съществен елемент от принципа на върховенството на правото. Именно поради това дейността на органите на държавното изпълнително производство подлежи на многостепенен контрол.

В съвременната европейска правна доктрина контролът върху администрацията се разглежда като фундаментален инструмент за гарантиране на демократичното управление[1]. В този контекст България и Украйна демонстрират сходни тенденции, но и съществени различия в организацията и ефективността на контролните механизми.

Контролът в сферата на изпълнителното производство представлява комплексна правна категория, която обхваща административни, процесуални и финансови елементи. Неговата същност се изразява в проверка на законосъобразността, целесъобразността и ефективността на дейността на административните органи[2].

В теорията на административното право контролът традиционно се дефинира като система от правни, организационни и институционални средства, чрез които се извършва проверка на съответствието на действията на административните органи с установените правни норми, както и с принципите на добро управление. В този смисъл контролът има многопластов характер и обхваща както вътрешни механизми в рамките на

[1] **Della Cananea G., Bussani M.** Judicial Review of Administration in Europe. Oxford, 2021
[2] **Eliantonio M., Marique Y.** Comparative administrative law in Europe, 2024.

администрацията, така и външни форми на надзор, осъществявани от независими органи и съдебната власт.

Съвременната европейска административноправна доктрина подчертава, че ефективният контрол следва да бъде основан на принципа на пропорционалност и баланс между административната автономия и необходимостта от правна отчетност[3]. В този контекст контролът не трябва да се възприема единствено като репресивен механизъм, а като инструмент за повишаване на качеството на управленските решения и укрепване на доверието в публичната администрация.

От функционална гледна точка контролът се подразделя на предварителен, текущ и последващ. Предварителният контрол има превантивен характер и се осъществява преди извършването на административното действие, като целта му е да предотврати възникването на нарушения. Текущият контрол се реализира по време на изпълнението на административната дейност и позволява своевременна корекция на отклоненията от законосъобразното поведение. Последващият контрол има оценъчен характер и е насочен към анализ на вече извършени действия, като включва установяване на нарушения и търсене на отговорност.

Особено значение в съвременната теория на контрола има разграничението между вътрешен и външен контрол. Вътрешният контрол се осъществява в рамките на административната структура чрез йерархични механизми, инспекторати и вътрешен одит. Той е насочен към осигуряване на дисциплина в администрацията, както и към подобряване на ефективността на управлението. Външният контрол, от своя страна, се реализира от органи извън системата на изпълнителната власт, включително съдилища, парламентарни органи, омбудсман и други независими институции, които гарантират обективност и безпристрастност при оценката на административната дейност.

В доктринален план съвременните изследвания акцентират върху нарастващото значение на интегрирания модел на контрол, който комбинира елементи на правен, финансов и административен надзор. Този модел е характерен за държавите членки на Европейския съюз и се основава на принципите на добро управление, прозрачност и отчетност. В рамките на този подход контролът се разглежда като динамична система, която непрекъснато се адаптира към промените в административната среда и технологичното развитие.

[3] **Public Administration Review.** Wiley-Blackwell, 2021. ISSN 0033-3352. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/journal/15406210.

Необходимо е също така да се подчертае, че контролът в сферата на държавното изпълнително производство има специфичен характер, произтичащ от неговата пряка връзка с принудителното изпълнение на съдебни актове. Това налага засилени гаранции за защита на основните права и свободи на гражданите, както и повишени стандарти за законност и пропорционалност на действията на изпълнителните органи.

В заключение може да се отбележи, че теоретико-правната основа на контрола се изгражда върху съчетание от класически административноправни принципи и съвременни европейски стандарти за добро управление. Тази комбинация формира сложна, но ефективна система, която цели да осигури баланс между ефективността на администрацията и защитата на правата на гражданите.

Въз основа на теоретико-правните основи на контрола, разгледани в предходния раздел, следва да се подчертае, че нормативната уредба представлява неговата институционализирана форма на проявление. Докато теорията дефинира същността, функциите и видовете контрол, правната рамка конкретизира неговите субекти, обект, обхват и процедурни механизми. Именно чрез нормативната уредба се осигурява практическата реализация на принципите на законност, отчетност и ефективност в дейността на органите на държавното изпълнително производство.

Основополагащо значение има Конституцията на Република България, която в чл. 4, ал. 1 установява принципа на правовата държава, а в чл. 117 и чл. 120 гарантира независимостта на съдебната власт и съдебния контрол върху административните актове. Тези конституционни разпоредби формират общата рамка на външния контрол върху администрацията и изпълнителната дейност.

На следващо ниво Административнопроцесуалният кодекс (АПК) урежда съдебния контрол върху административните актове. Особено значение имат:

- чл. 145 АПК, който регламентира правото на оспорване на административни актове пред съд;
- чл. 146 АПК, който определя основанията за тяхната незаконосъобразност;
- чл. 168 АПК, който въвежда служебната проверка на законосъобразността от съда.

Тези разпоредби гарантират ефективен външен съдебен контрол, включително и върху действия, свързани с изпълнителното производство.

Съществена роля има и Законът за администрацията, който в чл. 1 определя основните принципи на организацията на администрацията, включително законност, публичност и отговорност. В чл. 8 се въвежда йерархичният принцип, който е основа на

вътрешния административен контрол. Именно чрез този механизъм се осъществява вертикален надзор върху дейността на административните органи и техните служители.

Допълнително Законът за вътрешния одит в публичния сектор регламентира системите за финансов и управленски контрол, като въвежда задължителни стандарти за оценка на ефективността и управлението на публичните ресурси.

В областта на изпълнителното производство Законът за частните съдебни изпълнители и Гражданският процесуален кодекс уреждат статута, правомощията и отговорността на съдебните изпълнители. Контролът върху тяхната дейност се осъществява чрез:

- дисциплинарни производства;
- административен надзор от Министерството на правосъдието;
- съдебен контрол върху отделни действия.

2. Нормативна уредба в Украйна

В Украйна аналогичната система се основава на Конституцията на Украйна и Закона „За изпълнителното производство“ (Закон України “Про виконавче провадження”).

Особено значение имат:

- чл. 1, който определя изпълнителното производство като завършващ етап на съдебната защита и принудителна реализация на решенията;
- чл. 5, който установява системата на органите за принудително изпълнение (държавни и частни изпълнители);
- чл. 18, който урежда правата и задълженията на изпълнителя;
- чл. 74, който предвижда съдебен контрол върху решенията, действията или бездействието на изпълнителя.

За разлика от България, украинската система се характеризира с дуален модел на изпълнение (държавни и частни изпълнители), което създава по-сложна структура на контрола.

3. Сравнителноправен анализ на нормативните модели

Сравнителният анализ показва съществени различия между двете държави.

В България нормативната уредба е изградена върху по-централизирана и йерархично структурирана система, при която контролът е ясно разделен между вътрешни и външни механизми. Законът за администрацията (чл. 1 и чл. 8) създава стабилна основа за вътрешен контрол, докато АПК (чл. 145–168) гарантира ефективен съдебен контрол.

В Украйна, напротив, нормативната уредба се характеризира с по-голяма фрагментарност и динамичност. Макар чл. 74 от Закона „За изпълнителното производство“

да предоставя съдебни гаранции, практическото прилагане на контрола често зависи от институционалната ефективност на отделните органи.

Съществена разлика се наблюдава и в степента на институционализация на вътрешния контрол. В България той е ясно регламентиран чрез законови механизми (инспекторати, вътрешен одит), докато в Украйна той е по-силно зависим от административната структура на Министерството на правосъдието.

Въз основа на анализа може да се заключи, че нормативната уредба на контрола в България и Украйна изпълнява сходни функции, но се различава по степента на системност и институционална стабилност. Българският модел се отличава с по-висока степен на нормативна кохерентност и ясно разграничение между видовете контрол, докато украинският модел се намира в процес на реформиране и хармонизация с европейските стандарти.

Сравнителен анализ

Критерий	**България**	**Украйна**
Модел	Централизиран	Смесен
Съдебен контрол	Високо ниво	Високо ниво
Частни изпълнители	Да	Да
Инспекторат	Добро развитие	Ограничено развитие

3. Вътрешен контрол

3.1. България

Вътрешният контрол се осъществява чрез:

- инспекторати
- вътрешен одит
- административен контрол от ръководителите

Инспекторатите извършват системни проверки и играят ключова роля за превенцията на нарушения[4].

[4] *Закон за администрацията* (обн., ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г.; в сила от 6 декември 1998 г.; посл. изм. и доп., ДВ, бр. 69 от 31 юли 2026 г.).

3.2. Украйна

В Украйна вътрешният контрол се реализира чрез:

- Министерството на правосъдието
- дисциплинарни комисии
- вътрешен одит

Системата се характеризира с по-ниска степен на институционална независимост.

Сравнение

В България вътрешният контрол е по-добре институционализиран, докато в Украйна остава по-зависим от изпълнителната власт.

4. Публичен контрол

4.1. Съдебен контрол

Съдебният контрол е основен механизъм за защита на правата на гражданите. Той осигурява проверка на законосъобразността на действията на съдебните изпълнители.

В европейската правна теория той се разглежда като ключов инструмент за ограничаване на административната дискреция[5].

4.2. Парламентарен контрол

Парламентът упражнява контрол чрез:

- парламентарни въпроси
- изслушвания
- постоянни комисии

В България този механизъм е по-ефективно развит.

4.3. Омбудсман

И в двете държави съществува институцията на омбудсмана, но в България неговата роля е по-активна в контрола върху администрацията.

4.4. Граждански контрол

Гражданското общество играе все по-важна роля, особено чрез неправителствени организации и медии.

5. Европейски контекст

Европейските изследвания показват, че ефективността на контрола зависи от:

- независимостта на съдебната власт
- прозрачността на администрацията

[5] **Kononov P. I.** Judicial Control over Administrative Discretion in Decision-Making, Actions (Inaction) by Executive Authorities, Other Bodies with Administrative and Public Powers, and Their Officials // Siberian Law Review. 2025. Vol. 22. No. 4. P. 613–626. DOI: https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-613-626

- степента на дигитализация[6]

България демонстрира по-висока институционална стабилност, докато Украйна е в процес на активни реформи.

6. Основни проблеми

Общи:

- формализъм на контрола
- дублиране на функции
- недостатъчна координация

Специфични:

- Украйна — ниско доверие в институциите
- България — бюрократизация

7. Насоки за усъвършенстване

1. Повишаване на независимостта на контролните органи
2. Дигитализация на изпълнителното производство
3. Засилване на съдебния контрол
4. Развитие на гражданския надзор
5. Хармонизация с правото на ЕС

Изводи

В резултат на проведеното изследване може да се направи обоснован извод, че контролът върху дейността на органите на държавното изпълнително производство представлява ключов елемент от функционирането на правовата държава и гарантиране на ефективната съдебна защита. Той изпълнява комплексна роля, като съчетава гаранционна, превантивна и санкционна функция, насочена към осигуряване на законосъобразност, отчетност и защита на правата на гражданите.

Анализът на българската правна уредба показва, че системата на контрол е изградена върху стабилна нормативна основа, включваща Конституцията, Административнопроцесуалния кодекс и Закона за администрацията, които в своята съвкупност осигуряват ясно разграничение между вътрешен и външен контрол. Особено значение имат разпоредбите на чл. 145–168 АПК[7], които гарантират ефективен съдебен

[6] **Cavallini D., Ferrari E., Vinceti S. R.** Judicial Associations Across Europe: Balancing the Narrative // Hague Journal on the Rule of Law. 2025. Vol. 17. P. 573–594. DOI: https://doi.org/10.1007/s40803-025-00260-9.

[7] *Административнопроцесуален кодекс* (обн., ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г.; в сила от 12 юли 2006 г.; посл. изм. и доп., ДВ, бр. 17 от 13 февруари 2026 г.).

контрол, както и чл. 1 и чл. 8 от Закона за администрацията[8], които утвърждават принципите на законност и йерархичен контрол в административната система.

В украинския правен модел също е налице развита нормативна рамка, основана на Закона „За изпълнителното производство“[9], който в чл. 1 определя изпълнителното производство като заключителен етап на съдебната защита, а в чл. 74 въвежда механизми за съдебен контрол върху действията на изпълнителите. Въпреки това системата се характеризира с по-голяма динамичност и институционална фрагментираност, обусловена от наличието на държавни и частни изпълнители.

Сравнителноправният анализ показва, че България разполага с по-висока степен на институционална стабилност и нормативна кохерентност в областта на контрола, докато Украйна се намира в процес на активна реформа и хармонизация с европейските стандарти. Основните различия се проявяват в степента на развитие на вътрешния контрол, ефективността на инспекционните механизми и нивото на координация между контролните органи.

Същевременно и в двете държави се наблюдават сходни предизвикателства, включително тенденции към формализиране на контролните процедури, припокриване на компетентности и необходимост от по-висока степен на дигитализация на контролните механизми. Тези проблеми налагат усъвършенстване на нормативната и институционалната рамка, както и засилване на независимостта и ефективността на контролните органи.

В тази връзка може да се заключи, че бъдещото развитие на системата за контрол върху държавното изпълнително производство следва да бъде насочено към укрепване на принципите на добро управление, прозрачност и отчетност, както и към по-пълна интеграция с европейските правни стандарти. Само при наличието на балансирана и ефективна контролна система може да се гарантира реалното изпълнение на съдебните решения и защитата на основните права на гражданите.

[8] *Закон за администрацията* (обн., ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г.; в сила от 6 декември 1998 г.; посл. изм. и доп., ДВ, бр. 69 от 31 юли 2026 г.).

[9] *Закон України «Про виконавче провадження»* від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30. Ст. 542.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

I. Нормативни актове

1. Конституция на Република България. Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.; посл. изм. и доп.

2. Административнопроцесуален кодекс. Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.; в сила от 12.07.2006 г.; посл. изм. и доп.

3. Закон за администрацията. Обн., ДВ, бр. 130 от 05.11.1998 г.; посл. изм. и доп.

4. Закон за вътрешния одит в публичния сектор. Обн., ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.; посл. изм. и доп.

5. Закон за частните съдебни изпълнители. Обн., ДВ, бр. 43 от 20.05.2005 г.; в сила от 01.09.2005 г.; посл. изм. и доп.

6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Закон України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30. Ст. 542.

II. Научна литература и научни публикации

8. **Della Cananea, G., Bussani, M**. Judicial Review of Administration in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2021. ISBN 978-0-19-886-760-9. DOI: https://doi.org/10.1093/oso/9780198867609.001.0001.

9. **Eliantonio, M., Marique, Y.** Comparative Administrative Law in Europe: State-of-the-Art Overview and Research Agenda. Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2024. Vol. 30, No. 6. P. 689–704. DOI: https://doi.org/10.1177/1023263X241252105.

10. **Cavallini, D., Ferrari, E., Vinceti, S. R.** Judicial Associations Across Europe: Balancing the Narrative. Hague Journal on the Rule of Law. 2025. Vol. 17. P. 573–594. DOI: https://doi.org/10.1007/s40803-025-00260-9.

11. **Šipulová, K., Kosař, D.** Purging the Judiciary After a Transition: Between a Rock and a Hard Place. Hague Journal on the Rule of Law. 2025. Vol. 17, No. 1. P. 61–93. DOI: https://doi.org/10.1007/s40803-024-00201-y.

12. **Kononov, P. I.** Judicial Control over Administrative Discretion in Decision-Making, Actions (Inaction) by Executive Authorities, Other Bodies with Administrative and Public Powers, and Their Officials. Siberian Law Review. 2025. Vol. 22, No. 4. P. 613–626. DOI: https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-613-626.