РОЛЯТА НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА ПРИ ФОРМИРАНЕТО НА АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИТЕ НОРМИ В ДЕЙНОСТТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА СЛУЖБА: СРАВНИТЕЛНО ИЗСЛЕДВАНЕ НА БЪЛГАРИЯ И УКРАЙНА

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

Резюме: *Статията е посветена на изследването на ролята на съдебната практика при формирането на административноправните норми в дейността на органите по принудително изпълнение. Въз основа на сравнителен анализ на правните системи на Украйна и България се обосновава, че въпреки липсата на формално признаване на съдебната практика като източник на правото в континенталната правна традиция, тя фактически изпълнява нормотворческа функция. Особено внимание е отделено на анализа на съдебни решения, които определят границите на дискреционните правомощия на държавните и частните съдебни изпълнители, както и формират стандарти за пропорционалност, обоснованост и ефективност на изпълнителните действия. Доказва се, че в Украйна съдебната практика играе по-динамична роля, като постепенно се доближава до прецедентния модел, докато в България тя осигурява стабилност и уеднаквяване на правоприлагането в условията на интеграция в правото на Европейския съюз. Установено е, че именно чрез съдебната практика се реализира балансът между публичния интерес на държавата и правата на участниците в изпълнителното производство. Направен е извод за нарастващото значение на съдебния контрол като ключов инструмент за развитие на административното право.*

Ключови думи: *съдебна практика, административно право, изпълнително производство, България, Украйна, правна система.*

THE ROLE OF JUDICIAL PRACTICE IN THE FORMATION OF ADMINISTRATIVE LEGAL NORMS IN THE ACTIVITY OF ENFORCEMENT SERVICES: A COMPARATIVE STUDY OF BULGARIA AND UKRAINE

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

Abstract: *This article examines the role of judicial practice in the formation of administrative legal norms in the activities of enforcement authorities. Based on a comparative analysis of the legal systems of Ukraine and Bulgaria, it is argued that despite the lack of formal recognition of judicial practice as a source of law within the continental legal tradition, it effectively performs a law-making function. Particular attention is paid to the analysis of court decisions that define the limits of discretionary powers of public and private enforcement officers, as well as establish standards of proportionality, reasonableness, and efficiency in enforcement actions. It is demonstrated that in Ukraine judicial practice plays a more dynamic role, gradually approaching a precedent-based model, whereas in Bulgaria it ensures stability and uniformity in the application of law within the framework of European Union legal integration. The study finds that judicial practice serves as a key mechanism for balancing the public interest of the state with the rights of participants in enforcement proceedings. It is concluded that judicial control is gaining increasing importance as a fundamental instrument for the development of administrative law.*

Keywords: *judicial practice, administrative law, enforcement proceedings, Bulgaria, Ukraine, legal system.*

Ефективността на функционирането на системата за принудително изпълнение на съдебни решения е ключов елемент за гарантиране на върховенството на правото и реализацията на правото на справедлив съдебен процес. В съвременните правни системи все по-голямо значение придобива съдебната практика, която не само тълкува правните норми, но и фактически влияе върху тяхното формиране. Това е особено видимо в областта на административно-правното регулиране на дейността на изпълнителните органи.

В този контекст следва да се отбележи, че съдебната практика изпълнява не само коригираща и интерпретативна функция, но и се проявява като своеобразен механизъм на „меко нормотворчество", който осигурява адаптирането на правната система към реалните

обществени отношения. По-специално в сферата на изпълнителното производство това се изразява в формирането на стандарти за надлежно поведение на държавните и частните съдебни изпълнители, както и в определянето на границите на допустимата намеса в имуществените и процесуалните права на страните.

Според мен особено важно е, че съдебната практика постепенно компенсира нормативната фрагментарност на законодателството в областта на изпълнителното производство. Честите изменения в законодателството и наличието на оценъчни понятия създават ситуации на правна несигурност, които именно съдилищата са принудени да решават чрез създаване на стабилни правни позиции. По този начин съдебната практика се превръща в инструмент за гарантиране на предвидимостта на правоприлагането.

Освен това следва да се подчертае, че засилването на ролята на съдебната практика едновременно повишава изискванията към качеството на съдебните решения, тяхната аргументация и съгласуваност. В условията, когато правните позиции на върховните съдилища фактически придобиват регулативно значение, всяка непоследователност може да доведе до правна несигурност и да подкопае доверието в системата на изпълнителното производство.

Следователно съдебната практика в съвременните условия се явява не само инструмент за тълкуване на правото, но и важен елемент от неговата еволюция, осигуряващ баланс между стабилността на правната система и нейната способност да се адаптира към нови предизвикателства.

В континенталната правна система традиционно се приема, че съдебната практика не е формален източник на право. В същото време съвременната доктрина демонстрира постепенно отклонение от чисто позитивисткия подход, според който правото се идентифицира единствено с нормативно-правните актове. В съвременни условия съдебната практика фактически придобива характеристиките на „мек източник на право“, като формира стандарти за правоприлагане, които са задължителни за по-долните съдебни инстанции и административните органи.

Съдебната практика изпълнява следните функции:

- **Интерпретативна** – разясняване на съдържанието на правните норми и преодоляване на правната неяснота;
- **Унифицираща** – осигуряване на еднакво прилагане на правото от съдилищата;
- **Компенсаторна** – преодоляване на празноти в законодателството;
- **Нормативно-ориентираща** – формиране на устойчиви правни позиции, които фактически имат регулативен характер.

„Както отбелязват Р. Давид и К. Жофре-Спинози, в съвременните правни системи съдебната практика придобива все по-значима роля във формирането и развитието на правото, тъй като съдията не се ограничава единствено до прилагането на правните норми, а участва и в тяхното тълкуване и конкретизиране.“[1].

1. Потвърждение в практиката на ЕСПЧ

Най-важен ориентир за разбирането на ролята на съдебната практика е практиката на Европейския съд по правата на човека.

По делото **„Hornsby срещу Гърция“ (1997 г.)[2]** Съдът изрично постановява, че:

изпълнението на съдебното решение е неразделна част от „правото на съдебен процес“ по смисъла на чл. 6 от Конвенцията.

ЕСПЧ подчертава, че правото на съд би било илюзорно, ако окончателното съдебно решение остане неизпълнено.

Последващата практика на Съда, включително:

- **„Burdov срещу Русия“ (2002 г.)[3]** – неизпълнението на съдебни решения представлява системно нарушение на Конвенцията;
- **„Immobiliare Saffi срещу Италия“ (1999 г.)[4]** – държавата има позитивно задължение да организира ефективна система за изпълнение;

утвърждава принципа, че **държавата носи отговорност за реалното и ефективно изпълнение на съдебните решения**.

2. Практика на Върховния съд на Украйна

В националната правна система подобни подходи са развити от Върховния съд на Украйна, който изпълнява ключова функция по уеднаквяване на съдебната практика.

В решение на Голямата камара на Върховния съд от **30 януари 2019 г. по дело № 755/10947/15-ц** се приема, че:

ефективната съдебна защита не може да се счита за осъществена без реално изпълнение на съдебното решение[5].

---

[1] **David, R., Jauffret-Spinosi, C.** Les grands systèmes de droit contemporains. 11e éd. Paris: Dalloz, 2002.

[2] **Европейски съд по правата на човека.** Hornsby v. Greece, жалба № 18357/91, решение от 19 март 1997 г., Страсбург.

[3] **Европейски съд по правата на човека.** Burdov v. Russia, жалба № 59498/00, решение от 7 май 2002 г., § 34–35, Страсбург.

[4] **Европейски съд по правата на човека.** Immobiliare Saffi v. Italy [GC], жалба № 22774/93, решение от 28 юли 1999 г., § 66–74, Страсбург.

[5] **Велика Палата на Върховния съд на Украйна.** Постанова от 30 януари 2019 г. по дело № 755/10947/17, производство № 14-435цс18, Киев.

Този подход е в пряко съответствие с практиката на ЕСПЧ и отразява имплементирането на принципа за ефективност на правосъдието.

В решение на Върховния съд от **17 юни 2020 г. по дело № 826/9895/18** се подчертава, че:

действията на държавния съдебен изпълнител трябва да съответстват на принципа на пропорционалност и не могат да създават прекомерна тежест за длъжника.

По този начин съдът въвежда критерии, които не са изрично детайлизирани в закона, но произтичат от конституционните и конвенционните стандарти.

3. Обяснение на нормативната роля на съдебната практика

Съвременното развитие на административното право показва, че съдебната практика изпълнява функция на „паралелен регулатор“. Това означава, че:

- законът установява общата рамка;
- съдебната практика конкретизира нейното съдържание;
- административните органи са длъжни да се съобразяват с тези правни позиции.

В областта на изпълнителното производство това е особено ясно изразено, тъй като законодателството често съдържа:

- оценъчни понятия („разумен срок“, „пропорционалност“);
- празноти в процедурната уредба;
- конфликт между интересите на взискателя и длъжника.

Според мен съвременната съдебна практика вече не може да се разглежда като второстепенен или спомагателен инструмент. Тя се превръща в структурен елемент на правната система, който:

- осигурява стабилност на правоприлагането;
- компенсира недостатъците на законодателството;
- гарантира съответствие с международните стандарти.

Особено важно е, че чрез практиката на ЕСПЧ и Върховния съд се осъществява постепенна „европеизация“ на административното право[6].

В същото време съществува риск от прекомерна съдебна нормотворчестка дейност, при която съдът фактически замества законодателя, което може да доведе до намаляване на правната предвидимост.

Оптималният модел предполага баланс между:

- стабилност на законодателството;
- гъвкавост на съдебното тълкуване;

[6] **Върховен съд на Украйна** – дело № 826/9895/18, 17.06.2020 г.

- задължителност на правните позиции на върховните съдилища.

В Украйна ключова роля при формирането на правните подходи в областта на изпълнителното производство се осъществява от Върховния съд, по-специално от Голямата камара. Неговите правни позиции фактически осигуряват уеднаквяване на прилагането на разпоредбите на Закона на Украйна „За изпълнителното производство“[7]. Условията на чести законодателни промени, наличието на оценъчни понятия и празноти в уредбата обуславят засилената роля на съдебната практика като стабилизиращ елемент на правоприлагането.

Съдебната практика в Украйна изпълнява следните ключови функции:

- тълкуване на процесуалните норми на изпълнителното производство, което позволява да се преодолее неяснозначността при тяхното прилагане на практика;
- определяне на границите на дискрецията на държавните съдебни изпълнители, включително при прилагането на мерки за принудително изпълнение;
- контрол върху спазването на принципа на пропорционалност при намеса в правата на длъжника съгласно чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека[8];
- хармонизиране на националната практика с практиката на ЕСПЧ, включително с оглед на решението по делото *Hornsby v. Greece*[9], където ЕСПЧ подчертава, че изпълнението на съдебното решение е неразделна част от правото на справедлив процес.

В практиката на Върховния съд на Украйна последователно се подчертава, че изпълнителните действия трябва да съответстват на принципите на правна сигурност и пропорционалност. По-специално, в дела относно оспорване на действията на държавните съдебни изпълнители съдилищата многократно са обявявали за незаконосъобразен пълния запор върху имущество или банкови сметки на длъжника, когато такива мерки създават прекомерна тежест и нарушават баланса между интересите на взискателя и длъжника. По този начин съдебната практика фактически трансформира общите конституционни и конвенционни принципи в конкретни стандарти на изпълнителното производство.

---

[7] Закон України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: Офіційний текст Закону (дата на достъп: 03.11.2026 г.).

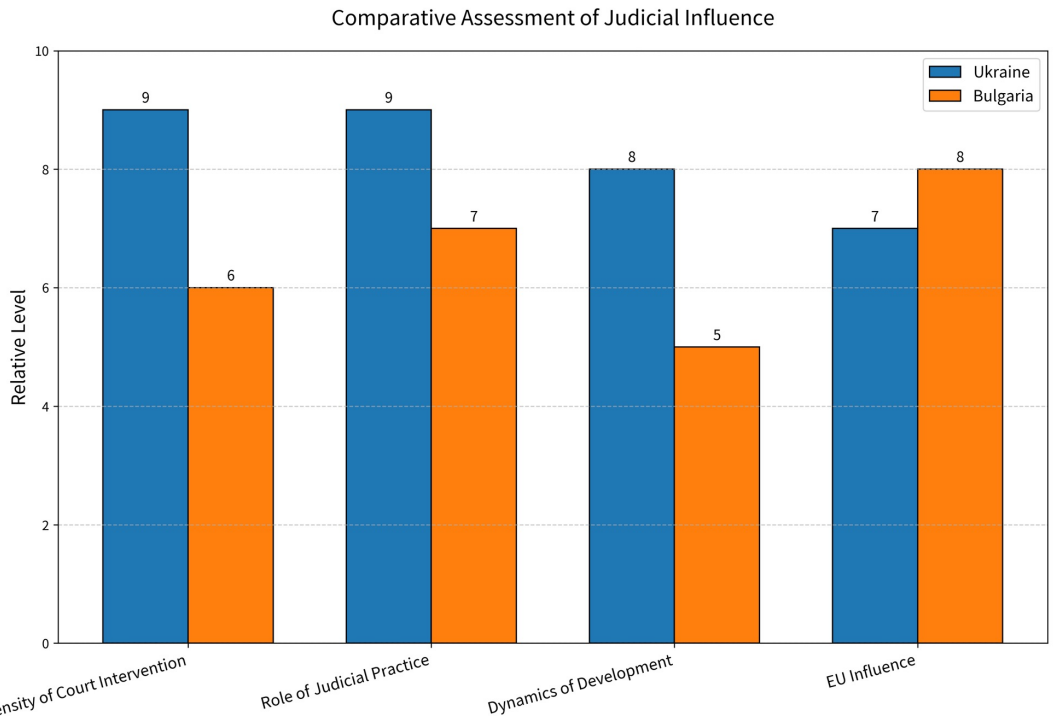
[8] Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, Рим, 04.11.1950 г.; Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, Париж, 20.03.1952 г.

[9] Европейски съд по правата на човека. **Hornsby v. Greece**, жалба № 18357/91, решение от 19 март 1997 г., § 40 и § 45

В Република България важна роля при формирането на административноправните стандарти има Върховният административен съд (ВАС). Неговата практика има по-скоро стабилизиращ и формализиран характер и осигурява еднакво прилагане на нормите на Административнопроцесуалния кодекс[10], както и на разпоредбите, уреждащи дейността на изпълнителните органи.

Особеностите на българския модел се изразяват в следното:

- по-формализирано разбиране за ролята на съдебната практика, която основно изпълнява функция на уеднаквяване, а не на активно правотворчество;
- висока степен на стабилност на правните позиции на ВАС, което осигурява предвидимост на административните процедури;
- значително влияние на правото на Европейския съюз, което действа като външен регулаторен стандарт;
- последователно прилагане на принципа на правна сигурност, който е ключов елемент на административното правосъдие.



Фиг. 1. Сравнителна оценка на ролята на съдебната практика в Украйна и България

[10] Административнопроцесуален кодекс. Обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.

Сравнителният анализ на украинската и българската модели позволява да се открояят два различни подхода към ролята на съдебната практика в сферата на административното и изпълнителното право.

Украйна постепенно формира модел, при който съдебната практика изпълнява не само интерпретативна, но и квази-нормотворческа функция, като фактически компенсира недостатъците на законодателната уредба и осигурява адаптация на правната система към динамичните социални условия. Този модел повишава гъвкавостта на системата, но същевременно може да създаде риск от различно тълкуване на правните норми във времето.

За разлика от това, България демонстрира по-класически континентален подход, при който съдебната практика изпълнява предимно функция на стабилизация и уеднаквяване на правоприлагането, а не на активно формиране на нови правни стандарти. Това осигурява високо ниво на предвидимост на административните процедури, но до известна степен намалява адаптивността на системата към бързи промени в обществените отношения.

Според мен, съвременното развитие на административното право в европейското правно пространство показва необходимостта от търсене на баланс между тези два модела. От една страна, прекомерната съдебна креативност може да подкопае принципа на правна сигурност, а от друга - прекомерната формализация ограничава способността на правото да реагира на нови предизвикателства.

Следователно, оптимален е смесеният модел, при който съдебната практика:

- осигурява стабилност и единство на правоприлагането;
- същевременно изпълнява адаптивна функция в случаите на празноти в законодателството;
- и действа в тясно взаимодействие с практиката на Европейския съд по правата на човека като външен стандарт за защита на правата на човека.

Заключение

Проведеният сравнителен анализ на ролята на съдебната практика в Украйна и Република България в сферата на административното и изпълнителното право позволява да се формулират няколко обобщаващи изводи.

Първо, в съвременните правни системи съдебната практика фактически излиза извън рамките на чисто интерпретативната функция и придобива характеристики на стабилизиращ и частично квази-нормативен регулатор. Това е особено отчетливо в областта на изпълнителното производство, където законодателството съдържа значителен брой оценъчни понятия и изисква постоянна конкретизация чрез съдебно тълкуване.

Второ, в Украйна съдебната практика, и по-специално правните позиции на Върховния съд и Голямата камара, играе активна роля при формирането на стандартите на изпълнителното производство. Тя не само уеднаквява прилагането на Закона на Украйна „За изпълнителното производство“ (2016 г.), но и фактически трансформира общите конституционни и конвенционни принципи, включително принципа на пропорционалност и правна сигурност, в конкретни критерии за дейността на държавните съдебни изпълнители. Особено важно значение има и системното влияние на практиката на ЕСПЧ, включително решението *Hornsby v. Greece* (1997 г.), което утвърждава задължението на държавата да осигури реално изпълнение на съдебните решения като част от правото на справедлив процес.

Трето, българският модел се характеризира с по-голяма формализация и стабилност. Върховният административен съд изпълнява предимно функцията на уеднаквяване на правоприлагането и гарантиране на правната сигурност, а не на активно формиране на нови правни стандарти. Значителното влияние на правото на Европейския съюз допълнително допринася за стабилността и предвидимостта на административните процедури.

Четвърто, сравнението между двата модела показва различни подходи към баланса между стабилност и гъвкавост на правната система. Украинският модел е по-динамичен и адаптивен, но потенциално по-малко предвидим. Българският модел, обратно, осигурява по-високо ниво на правна сигурност, но е по-слабо чувствителен към бързи социално-правни промени.

Следователно, оптималната тенденция в развитието на административното и изпълнителното право в европейското правно пространство е съчетаването на двата подхода: гарантиране на стабилност на съдебната практика като предпоставка за правна сигурност и едновременно запазване на нейната адаптивна функция за ефективно реагиране на празноти в законодателството и нови обществени предизвикателства.

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ИЗТОЧНИЦИ

I. Източници на кирилица

1. Административнопроцесуален кодекс. Обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.

2. **Георгиев, А.** Административно право на Република България. София: Сиби, 2019.

3. **Кузменко, О.** В. Изпълнително производство в Украйна: теория и практика. Киев: Право, 2021.

4. Закон на Украйна „За изпълнителното производство“ от 02.06.2016 г. № 1404-VIII.

5. Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Рим, 04.11.1950 г.

6. **Цветков, В. В.** Административно право на Украйна. Киев: Юрінком Інтер, 2020.

Съдебна практика на Република България

7. Върховен касационен съд. Тълкувателно решение № 2/2021 г. от 22.11.2022 г. по тълкувателно дело № 2/2021 г., Общо събрание на Гражданската и Търговската колегии.

8. Върховен касационен съд. Тълкувателно решение № 2/2023 г. от 04.07.2024 г. по тълкувателно дело № 2/2023 г., Общо събрание на Гражданската и Търговската колегии.

Съдебна практика на Украйна

9. Верховний Суд. Постанова від 11.10.2019 р. у справі № 812/1408/16.

10. Верховний Суд. Постанова від 20.01.2021 р. у справі № 619/562/18.

11. Верховний Суд. Постанова від 22.09.2021 р. у справі № 905/1923/15.

12. Верховний Суд. Постанова від 15.02.2023 р. у справі № 2-537/11.

13. Верховний Суд. Постанова від 19.03.2025 р. у справі № 372/3539/23.

14. Велика Палата Верховного Суду. Постанова від 08.04.2026 р. у справі № 127/6664/14-ц.

15. Верховний Суд. Постанова від 01.04.2026 р. у справі № 2-40/11.

II. Източници на латиница

16. **DAVID, R.** Les grands systèmes de droit contemporains. Paris: Dalloz, 2002.

17. European Court of Human Rights. Hornsby v. Greece. Application No. 18357/91. Judgment of 19 March 1997.