

## СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Златимир Стоянов Орсов – Катедра по Гражданскоправни науки на Юридически факултет на СУ „Свети Климент Охридски“, назначен за член на научното жури със заповед № РД 38-132 от 5.3.2020 г. на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“

относно: дисертацията на Милена Симеонова Личева, докторант на самостоятелна подготовка в Катедра Административноправни науки на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ на тема: **Административноправен режим на горите и горските територии**, за придобиване на образователна и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6 Право (Административно право и административен процес), с научен ръководител проф. д.ю.н. Цветан Георгиев Сивков

Допустимо е да се извърши оценяване на дисертационния труд, представен от Милена Симеонова Личева за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6 Право, защото са спазени минималните национални наукометрични изисквания – при необходими най-малко 50 точки от показателите по група „А“ докторантът има 50 точки, формирани от представения за оценяване дисертационен труд, при необходими най-малко 30 точки от показателите по група „Г“ докторантът има 40 точки за четирите свои статии, публикувани в нереферирани списания с научно рецензиране и в редактирани колективни томове, регистрирани в Националния референтен списък на НАЦИД.

Темата на дисертацията отразена в заглавието ѝ – **Административно-правен режим на горите и горските територии**, съответства на основното ѝ съдържание. То е в обем на 224 страници и е структурирано съобразно изискванията на чл.27, ал.2 от ППЗРАСРБ – заглавна страница, съдържание – увод, изложение, структурирано в три глави, заключение – съдържащо резюме на получените резултати, библиография – съдържаща 77 източника, от които 66 на български език и 11 на английски и немски език.

Първата глава е в обем от 46 страници, структурирано е в три параграфа и разглежда историческото развитие на правния режим на горите след

Освобождението на България от Османско владичество – § 1, национализацията е реституцията на горите – § 2, понятието за административноправен режим на горските територии и органите по управление на горите – § 3. Изложението в първия параграф предоставя много информация, но в по-голямата си част излиза извън темата на дисертационния труд, защото разглежда общо правния режим на горите по законодателството ни до 1997 г., а не административноправния им режим. Вероятната причина за това е, че понятието за административноправен режим на горите и горските територии е определено чак в третия параграф на първа глава и поради това не е служило като ръководно начало при историческия преглед. Бих препоръчал на докторанта, при по-нататъшната си работа върху дисертацията за издаването ѝ в книга, да премести констатациите си относно административноправния режим на горите по отмененото законодателство във втора и трета глава като сравнение с актуалния им административноправен режим. Вторият параграф намирам за излишен, защото национализацията и реституцията на горите и горските територии нямат отношение към административноправния им режим, а и докторантът не прави опит да обоснове такава връзка. Производството по възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд наистина е административно производство, но то не е част от административноправния режим на горите и горските територии.

Препоръчвам на докторанта, при по-нататъшната си работа върху дисертацията за издаването ѝ в книга да прецизира определението си за административноправен режим на горите и горските територии. Сега на с.43 той е определен като: *„свкупност от правни норми, с които се регулира цялостното функциониране на отрасъла горско стопанство“*, а на с.44 като: *„специални разпоредби, които регулират обществените отношения, свързани с тяхното опазване, стопанисване и ползване“*, както и като *„административен процес, който, разглеждат като производство, представлява единна система от волеизявления и действия при реализацията на нормите на специалното горско законодателство“*. Намирам за по-точно определението на с. 44, както и за нужно двете му части да се обединят в едно, защото административноправният режим са материалноправни разпоредби, които се осъществяват чрез административния процес. Препоръчвам още и да се развие идеята на с. 45, че административният режим на горските територии, разглеждан като административен процес, дава възможност за съчетаване на личните и

обществените интереси при осъществяване на дейността на държавно управление в горския сектор – намирам за нужно да се посочат правноуредените процедури за това съчетаване на интересите. Нуждае се от прецизиране с оглед чл.8 и чл.1, ал.2 от Конституцията и разбирането на докторанта за разделението на властите, както и включването на държавните предприятия по глава 10 от ЗГ, на горските сдружения и браншовите организации като органи за управление на горите. На с. 56 общината неточно е посочена като орган на местно самоуправление. Според чл.136, ал.1 от Конституцията общината е основна административно-териториална единица, а според ал.3 – юридическо лице. Органът на местно самоуправление е общинския съвет – чл.138 от Конституцията.

Втората глава е с обем от 71 страници и е посветена на понятието за горски територии и собствеността върху тях. Бих препоръчал изложението в първия параграф да се съсредоточи именно върху понятието за горска територия, без да се анализира понятието за „територия“. Това би го направило по-целенасочено. Не смятам, че е пропуск на законодателя да определи водните обекти в горските територии като част от тези територии. Водите и водните обекти са обособени в отделен вид територия – чл.7, чл.8, т.5 от ЗУТ. Във втория и третия параграф е направен задълбочен анализ на административноправния режим на промяната на границите на горските територии чрез включване на поземлени имоти в тях и чрез промяна на предназначението на поземлени имоти в горските територии, както и на другите форми на трансформации в горските територии – продажба, замяна, уедряване на поземлени имоти в горски територии. Във втория параграф намирам за излишно общото описание на видовете собственост – напълно достатъчен е задълбоченият анализ на видовете собственост върху поземлени имоти в горските територии, на ограниченията за определени лица да придобиват право на собственост върху поземлени имоти в горските територии и обосноваваната критика на неизпълнението на изискванията на чл.24 от ЗГ, което всъщност е неизпълнение и на чл.22, ал.1 от Конституцията. Много задълбочена и силна е критиката на „съгласувателното административно производство“ при трансформациите в горските територии. Нужно и министърът на земеделието, храните и горите, Министерският съвет и Народното събрание да ѝ обърнат внимание.

Третата глава е с обем от 69 страници и е посветена на управлението на поземлените имоти в горските територии. Последователно и задълбочено са

разгледани специалните административни производства, свързани с учредяването на право на строеж, на право на ползване и на сервитути върху поземлените имоти в горските територии, свързани с отдаването им под наем и под аренда, както и предоставянето за управление на общини на горски автомобилни пътища. Специално внимание е отделено на административните производства по глава 17 от ЗГ по предоставяне на екосистемни услуги от горските територии се правят уместни предложения за подобряване на законодателната им уредба и на административната практика.

Дисертационният труд завършва със заключение, което отговаря на изискванията на чл.27, ал.2 от ППЗРАСРБ.

Като цяло докторантът е използвал точен юридически език (с някои дребни изключения, като тази на с.26 „нормативен документ“ вместо „нормативен акт“ или на с.217 „думата „сеч“ не трябва да води до паника и псевдо-екологичен екстаз“). Като цяло изложението е четивно.

Докторантът е цитирал коректно и в съответствие с приетите стандарти източниците, които е използвал за работата си върху дисертацията. Списъкът на използваната литература не се различава от цитираните заглавия в текста на дисертацията.

По темата на дисертацията докторантът е публикувал четири статии, в които са изследвани отделни въпроси от тази тема:

- Относно някои проблеми в действащия Закон за горите. – De jure, 2018, № 1;
- Възстановяването на гори и земи от горския фонд – историко-правен анализ и изводи.– De jure, 2018, № 2;
- Органи по управление на горите. – De jure, 2019, № 1;
- Търновската конституция и законите за горите след Освобождението на България. – В: Сборник доклади от международна кръгла маса на тема „140-годишнина от Освобождението на България от Османско владичество и приемане на Търновската Конституция“. В. Търново: Фабер, 2018.

Докторантът е участвал с доклад „Административното наказване съгласно горското законодателство в България“ в научната конференция на тема: 50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще, организирана от ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски през декември 2019 г. Докладът ѝ е приет за печат в сборника с доклади от конференцията.

Научните и научно-приложни приноси на дисертационния труд на Милена Личева според мен са следните:

- детайлното изследване на административноправния режим на горите и горските територии по действащото законодателство на Република България във връзката му с политиките за горския сектор на Европейския съюз;

- анализа на недостатъците в нормативната уредба на ограниченията на правото на собственост върху гори и горски територии, възможните практически проблеми от това и предложенията за усъвършенстване на законодателството и административната практика;

- задълбоченият анализ на административните производства, представляващи трансформации в горските територии и предложенията за усъвършенстването им.

Заклучението ми е, е дисертационният труд на докторанта Милена Симеонова Личева **„Административноправен режим на горите и горските територии“** съдържа научни и научноприложни резултати, които представляват оригинален принос в науката и показва, че докторантът притежава задълбочени теоретични знания по специалността Административно право и процес и способности за самостоятелни научни изследвания. Поради това смятам, че са налице нормативните основания Милена Симеонова Личева да придобие образователната и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6 Право, научна специалност Административно право и процес, ще гласувам тя да придобие тази образователна и научна степен и предлагам на останалите членове на научното жури да гласуват по същия начин.

гр. София, 23 март 2020 г.

доц. д-р Златимир Орсов

## OPINION

of Assoc. Prof. Zlatimir Stoyanov Orsov - Department of Civil Law at the Faculty of Law of Sofia University "St. Kliment Ohridski", appointed as a member of the scientific jury by order No. RD 38-132 of 5.3.2020 of the Rector of Sofia University "St. Kliment Ohridski"

on: the dissertation paper of Milena Simeonova Licheva, PhD student at the Department of Administrative Law at the Faculty of Law of Sofia University "St. Kliment Ohridski" on: **Administrative legal regime of forests and forest territories**, for the acquisition of educational and scientific degree PhD" in professional field 3.6 Law (Administrative law and administrative procedure), with scientific supervisor prof. Tsvetan Georgiev Sivkov

It is permissible to evaluate the dissertation paper submitted by Milena Simeonova Licheva for the acquisition of the educational and scientific degree "PhD" in professional field 3.6. Law, because the minimum national scientometric requirements are met - at least 50 points of the indicators for group "A" are required and the PhD student has 50 points, formed by the dissertation paper submitted for evaluation, with at least 30 points required for the group "D" indicators, the PhD student has 40 points for her four articles published in non-referral magazines with scientific peer review and edited collective volumes registered into the National reference list of NCID.

The topic of the dissertation reflected in its title - **Administrative Legal Regime of Forests and Forest Territories**, corresponds to its main content. It contains 224 pages and is structured in accordance with the requirements of Art. 27, par. 2 of the Regulation on the Implementation of the Law on the Development of Academic Staff in the Republic of Bulgaria – title page, contents – introduction, main text structured in three chapters and conclusion – containing a summary of the results obtained, references – containing 77 sources, of which 66 in Bulgarian and 11 in English and German.

The first chapter contains 46 pages, it is structured in three paragraphs and examines the historical development of the legal regime of forests after the Liberation of Bulgaria from the Ottoman rule - §1, nationalization **is the** restitution of forests - §2, the concept of administrative legal regime of forest territories and forest management authorities - §3. The first paragraph of the paper provides a lot of information, but for the most part it goes beyond the topic of dissertation because it deals with the general legal regime of forests under the legislation until 1997, not their administrative legal regime. The probable reason for this is that the concept of the administrative legal regime of forests and forest territories is defined in the third paragraph of Chapter One, and therefore it did not serve as a guide for the historical review. I would recommend to the PhD student, in her further work on her dissertation for its publication in a book, to move her findings on the administrative legal regime of forests under the repealed legislation to chapters two and three as a comparison with their current administrative legal regime. I find the second paragraph redundant because the nationalization and restitution of forests and forest territories are not relevant to their administrative legal regime, and the doctoral student does not attempt to justify such a connection. The proceedings for restitution of forests and forest lands are indeed administrative proceedings, but they are not part of the administrative legal regime of forests and forest territories.

I recommend that the PhD student, in her further work on the dissertation for its publication in a book, refines her definition of the administrative legal regime of forests and forest territories. At present, on p.43, it is defined as: "*a set of legal rules governing the overall functioning of the forestry sector*" and on p.44 as: "*special provisions governing public relations related to their conservation, management and*

*use*", as well as *"an administrative procedure which, viewed as a proceedings, constitutes a unified system of statements and actions in the implementation of the rules of the specific forest legislation"*. I find the definition on p. 44 to be more precise and I believe the two parts need to be combined into one, because the administrative-legal regime constitutes substantive provisions which are implemented through the administrative procedure. I also recommend that the idea of p. 45 be further developed - the idea that the administrative regime of the forest territories, considered as an administrative procedure, allows for the reconciliation of both personal and public interests in the process of state management in the forest sector - I find it necessary to point out the legally established procedures for this reconciliation of interests. The view of the PhD student for separation of authorities, as well as the inclusion of state enterprises under chapter 10 of the FA in forest associations and the field organizations as forest management bodies, needs further refinement in view of art. 8 and art. 1, para. 2 of the Constitution. On p. 56 the municipality is incorrectly designated as a local government body. According to Article 136, Paragraph 1 of the Constitution, the municipality is a main administrative-territorial unit, and according to Paragraph 3 – it is a legal entity. The body of local self-government is the municipal council - Article 138 of the Constitution.

The second chapter contains 71 pages and covers the concept of forest territories and their ownership. I would recommend focusing in the first paragraph on the concept of forest territory, without analyzing the concept of 'territory'. That would make it more precise. I do not believe it is an omission on the part of the legislator to designate water bodies in forest areas as part of these territories. Waters and water bodies are separated in an individual type of territory - art. 7, art. 8, item 5 of SPA. In the second and third paragraphs an in-depth analysis is made of the administrative regime for changing the boundaries of forest territories by including plots therein and by changing the purpose of plots in forested territories, as well as other forms of transformation in forested territories - sale, exchange, consolidation of plots in forest territories. In the second paragraph, I find it unnecessary to have a general description of the types of property - the thorough analysis of the types of ownership of plots in the forest territories, of the restrictions on certain persons to acquire plots in the forested territories, and the justified criticism of the non-fulfillment of the requirements of art. 24 of the FA is sufficient, the latter being actually a failure to implement Article 22, paragraph 1 of the Constitution. The criticism of the "concerted administrative proceedings" on transformations in forest areas is very deep and justified. The Minister of Agriculture, Food and Forestry, the Council of Ministers and the National Assembly also need to pay attention to it.

The third chapter contains 69 pages and is devoted to the management of plots in forest territories. The special administrative proceedings related to the establishment of the right to build, the right of use and easements on the plots in the forest territories, related to their renting and leasing, as well as the provision of forest roads for management by the municipalities, have been consistently and thoroughly examined. Particular attention is paid to the administrative proceedings under Chapter 17 of the FA for the provision of ecosystem services from the forest territories, and appropriate proposals are made for improvement of the legislation and the administrative practice.

The dissertation paper ends with a conclusion that meets the requirements of Art. 27, para. 2 of the Regulation on the Implementation of the Law on the Development of Academic Staff in the Republic of Bulgaria.

In general, the PhD student used accurate legal vocabulary (with some minor exceptions, such as the one on p.26 "regulatory document" instead of "regulatory act" or on p.217 the word "logging" should not lead to panic and pseudo-ecological ecstasy"). Overall, the presentation is readable.

The PhD student correctly quoted the sources used in the dissertation according to accepted standards. The list of references coincides with the titles cited in the dissertation.

On the topic of the dissertation, the PhD student has published four articles in which individual issues on this topic have been explored:

- On some issues in the current Forest Act. - De jure, 2018, No. 1;
- Restitution of Forests and Land from the Forestry Fund - Historical and Legal Analysis - De jure, 2018, No 2;
- Forest Management Authorities. - De jure, 2019, No. 1;
- The Tarnovo Constitution and Forest Laws after the Liberation of Bulgaria. - In: Collection of reports from an international round table on the topic "140th anniversary from the Liberation of Bulgaria from the Ottoman rule and the adoption of the Tarnovo Constitution". V. Tarnovo: Faber, 2018.

The PhD student participated with the report "Administrative sanctioning according to the forestry legislation in Bulgaria" in the scientific conference on the topic: 50 years Administrative Offenses and Sanctions Act - History, Traditions, Future, organized by the Faculty of Law of Sofia University "St. Kl. Ohridski in December 2019. Her report was accepted for publication in the conference report collection.

In my opinion, the scientific and applied contributions of Milena Licheva's dissertation work are as follows:

- a detailed study of the administrative legal regime of forests and forest territories under the current legislation of the Republic of Bulgaria in its relation to the forestry policies of the European Union;
- an analysis of the shortcomings in the regulation of restrictions on the ownership of forests and forest territories, possible practical issues arising therefrom and proposals for improvement of the legislation and the administrative practice;
- an in-depth analysis of the administrative proceedings representing transformations in forest territories and proposals for their improvement.

My conclusion is that the thesis of the PhD student Milena Simeonova Licheva "**Administrative legal regime of forests and forest territories**" contains scientific and scientifically applied results, which make it an original contribution to science and demonstrate that the PhD student has a thorough theoretical knowledge in the specialty Administrative Law and Procedure, along with skills for independent research. Therefore, I believe that there are legal grounds for Milena Simeonova Licheva to acquire the educational and scientific degree "PhD" in professional field 3.6 Law, scientific field "Administrative Law and Procedure". I will vote in favour of awarding her the above educational and scientific degree and propose to the other members of the jury to vote the same way.

Sofia, 23 March 2020

Assoc.Prof. Dr. Zlatimir Orsov