

РЕЦЕНЗИЯ

от професор д-р Дарина Пеева Зиновиева,

Институт за държавата и правото, БАН и Юридически факултет на
ПУ "П.Хилендарски"

ЗА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД НА ТЕМА:

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ НА ГОРИТЕ И ГОРСКИТЕ ТЕРИТОРИИ

на **Милена Симеонова Личева**

докторска програма : Административно право и административен процес, професионално направление 3.6. Право , Юридически факултет, СУ "Св. св Кл.Охридски", гр. София, с научен ръководител: **Проф. д-р Дюл Цветан Сивков**

1. Общи данни

Със Заповед № РД 38-132/5.03.2020 на Ректора на СУ"Св.св Кл.Охридски" София, съм определена за член на научното жури.

Милена Личева е била задочен докторант в ЮФ на СУ"Св.св.Кл.Охридски". Магистър е по право. Работила е като юрисконсулт в Национално управление по горите към Министерство на земеделието и горите. Била е парламентарен секретар в Министерство на земеделието и горите. Била е старши асистент по право в Лесотехническия университет – гр. София, съветник в

XXXIX Обикновено Народно събрание в областта на сектор „земеделие и гори“. Има около осем години стаж като изпълнителен директор на Национален кооперативен съюз на ВЗКАЧС “Евростарт” и към седем години стаж като управител на “Булмилк” ГмбХ , със седалище Германия, гр. Мюнхен и управител на “Булмилк ГмбХ – клон България”, със седалище гр. София. Била е също и консултант по правни въпроси по Проект в подрепа на институционалната реформа в горския сектор на Световната банка.

Има четири отпечатани публикации, свързани с темата на дисертацията и една, предадена за печат.

Налице са необходимият минимален брой наукометрични точки.

Авторефератът коректно отразява съдържанието на труда, както и приносите в него.

2. Характеристика на дисертационния труд и на приносите

Представеният дисертационен труд е с обем 224 страници, като се включват в тях списък с използвана библиография и други източници. Структурата се състои от увод, три глави и заключение.

Актуалността на темата идва от изясняване законодателния подход на държавата ни, във връзка с чл. 15 и чл. 55 от действащата Конституция на Република България относно грижата за околната среда. Актуалните въпроси за екологичното равновесие и държавните политики за постигането му, ведно с членството на България в Европейския Съюз, изискват изследването на законовата регулация и проблемите при нейната реализация.

Преодоляването на празнотите в законодателството са от важно значение с цел оптимизиране на държавното регулиране в областта на управление на горите.

В труда авторката използва много добър подход на изследване-започва с исторически преглед на законодателството, анализира основните теоретични проблеми, касаещи понятието за административно-правен режим на горските територии и органите по управление на горите. След това разглежда в конкретика видовете специални административни производства, видовете собственост, режимът на трансформации в горските територии и накрая анализира отделни специфики в правния режим, свързани с управлението на поземлени имоти в горските територии, като строителство и сервитути в горски територии, право на ползване, наем и аренда, управление на горски автомобилни пътища и др.

В заключителна част тя обобщава изводите и предложенията *de lege ferenda*.

Считам, че структурата е много добра, с оглед поставената цел и постигането ѝ – разгърнат анализ, обособяване на проблемите и на предложенията за оптимизиране на законодателството.

В първата глава Милена Личева изяснява историческото развитие на законодателството, регулиращо горите, като специално внимание е отделено на правния режим на национализацията и на реституцията на горите.

В началото тя проследява накратко законодателството в Османската империя, анализира прилагането му, разяснява термини, които са ползвани тогава.

Авторката в повече подробности анализира законодателството след Освобождението. Тя обосновава изводите си относно целта на законодателя в този период - собствеността на горите да е държавна, като излага и мотивите за тази цел – „социалната функция“ на правото на собственост върху тях.

В аргументацията си тя цитира юриспруденция от деветнадесети и от началото на двадесети век, което говори за интереса към научното изследване.

В обособена част от първа глава тя анализира правния режим на национализацията. В детайли изяснява понятието за национализация, систематично коментира нормите от и Конституцията на народна република България от 1947г., след което анализира и законовата регламентация.

С приносен характер е изследването на реституцията на горите като част от реституционните производства в България. Добър анализ е направен на института на реституцията, включвайки познания и от римското право. Отново авторката прави анализ на законодателството в много добра систематика, като започва от основните норми на Конституцията от 1991 г. и в подробности изследва Закона за възстановяване на собствеността върху гори и земи от горския фонд,

Изводите ѝ заслужават положителна оценка. Такъв е примерът с обосновката на авторката, че уредбата относно възстановяването на собствеността върху гори и земи от горския фонд представлява административен процес в широк смисъл и се характеризира със спорно и безспорно производство.

Отделно от строго правните изводи, следва да се оценят и изводите за социалната оценка на нормативните актове, с които се

регламентират специалните административни производства за възстановяване на отнетата частна собственост.

Докторантката разглежда в обособена част от тази глава понятието за административно-правен режим на горските територии и спецификите на компетентността на съответните органи по управление на горите. Правилно тя обобщава, че това е „съвкупността от специални разпоредби, които регулират обществените отношения, свързани с тяхното опазване, стопанисване и ползване.” Милена Личева разсъждава върху прилагането на общите норми от АПК и специалните разпоредби в различни процесуалните хипотези, свързани с управление на горите.

Интерес представлява анализа на видовете организационни и местни, които имат различна законова компетентност, свързана с управлението на горите. Положително следва да се оцени характеристиката на така нар. държавни предприятия като публични предприятия и анализа на правния им статут. Също положителна оценка следва да се даде на анализа на горските сдружения и браншовите организации, които според авторката са част от „системата на обществено управление в горския сектор”.

В глава втора, озаглавена „Понятие за горски територии и видове собственост върху тях. Трансформации в горски територии – понятие и видове”, авторката обосновава юридическите характеристики на понятията „гори“ и „горски територии“. Разглежда видовете собственост върху тях, ограниченията за придобиване поземлени имоти в горски територии и др.

С вещина тя фиксира разликите в административно-правните режими, обусловени от субекта на правото на собственост.

Интерес представляват разсъжденията на авторката за съотношението на понятието „горска територия” и „водни площи”, и съпътстващите критични мнения за законодателната уредба. Много добър е анализа относно изключителната държавна собственост по см. чл.18 от КРБ и изводите от него.

Положително трябва да се оцени анализа на понятието трансформации в горите. Авторката правилно определя понятието като съвкупност от правни действия, чрез които се променя приложимият административно-правен режим за съответен поземлен имот в горски територии. Съответно, тя пояснява конкретните административни производства, свързани с трансформацията.

Акцентът на разсъжденията тук е върху спецификата на административните производства, завършващи с административен акт, който поражда съответните правни последици. Авторката влиза в различни процесуални правни детайли като напр. усложненията относно водещ производството орган и допълнителни волеизявления на други органи. Заслужават положителна оценка категоричните изводи на авторката, като напр. тези за законовите противоречия, които, според нея, създават „опасения, че общественият интерес не е надеждно защитен.”

Третата глава е с наименование „Управление на поземлени имоти в горски територии: Строителство и сервитути в горски територии. Право на ползване, наем и аренда, управление на горски автомобилни пътища. Екосистемни услуги от горските територии”. Видно от обобщеното заглавие, авторката разглежда със същата вещина специалните нормативни актове, регулиращи

административните производства, свързани със строителство, сервитути, наемане, аренда и др. в горските територии.

Тя прави задълбочен анализ на особеностите на посочените правни режими, като дава предложения за оптимизиране на законовата уредба, всички от които считам за уместни и обосновани. В цялото изследване на процесуалните особености на видовете административни производства, положително следва да се оцени изразената критика към проблемни нормативни решения на законодателя, поясняването на тези проблеми и последващото конкретно предложение за нормативна промяна.

Заедно с конкретните предложения за оптимизиране на процесуални норми, тя предлага и по-общи такива. Пример представлява обобщението на авторката, че правната регулация на административните производства, свързани с учредяване на право на строеж в горски територии без промяна на предназначението, съдържат противоречиви норми и в цялостност е налице „непоследователност в правната уредба“. Правилни са изводите на авторката, че тези несъвършенства създават опасения за нарушаване на конституционни принципи. Личева прави и по-обобщени предложения от типа, че нормативната уредба на горските територии следва да се оптимизира и по отношение на генериране на доходи от дейности, свързани с отдих и туризъм, с осигуряване на чиста вода, на чист въздух и др.

В заключение:

В целия труд Милена Личева прави анализ и на релевантната съдебна практика у нас, коментира практиката на Конституционния съд, показва широки практически познания по темата.

Положително следва да се оцени умението на авторката да поставя проблемната хипотеза, да я анализира, да докаже наличието на конкретните трудности при реализацията на уредбата и да посочи свои предложения *de lege ferenda*.

Положително следва да се оцени подходът на авторката в края на отделните обособени части, отново да предлага обобщение на изводите си.

Впечатляващи са доктринерните познания на Милена Личева както в общото административно право и процес, така и в специалната материя, свързана с управление на горите.

Следва да се добави и свободното боравене с търговско и вещно право, наред с административноправните познания.

Цялостният труд на Милена Личева е изява на правен професионализъм, детайлни познания в материята, изследователски умения, способност за намиране и анализиране на проблемите в приложението на нормативната уредба и предлагане на съответно оптимизиране.

3. Критични бележки и препоръки

Критичните ми бележки са свързани със заглавията на трите глави на труда, които са дълги и обстоятелствени. Това не омаловажава стойността на дисертационния труд.

Препоръката ми е дисертацията да бъде издадена, с оглед на изключителната полезност и достъпност до по-широк кръг читатели.

Заключение:

С оглед казаното по-горе, трудът има всички качества за дисертация- темата е актуална, изследването е задълбочено и цялостно.

Предложенията за оптимизиране на законодателството са уместни и с приносен характер за доктрината и практиката.

Изложеното ми дава основание да дам своята **положителна оценка** и да предложа на научното жури да бъде присъдена на **Милена Симеонова Личева** образователната и научна степен „Доктор” в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление: 3.6. Право - 05.05.07. Административно право и процес.

Март 2020 г.

Изготвил рецензията:

/Професор д-р Дарина Зиновиева/

REVIEW

by Professor Darina Peeva Zinovieva, PhD,

Institute of State and Law, Bulgarian Academy of Sciences and Faculty of Law of Plovdiv University P. Hilendarski

OF A DISSERTATION PAPER ON THE FOLLOWING TOPIC:

ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME FOR FORESTS AND FOREST TERRITORIES

by Milena Simeonova Licheva

PhD program: Administrative Law and Administrative Procedure,
Professional field 3.6. Law, Faculty of Law, Sofia University "St. Kl. Ohridski",
Sofia,

with scientific supervisor: Prof. Dr. of Legal Sciences Tsvetan Sivkov

1. General information

Order No. RD 38-132 / 5.03.2020 of the Rector of Sofia University "St. Kl. Ohridski" appointed me as a member of the scientific jury.

Milena Licheva was an extramural PhD student at the Faculty of LawShof Sofia University "St.Kl.Ohridski". She has a Master's degree in Law. She has worked as a legal advisor in the National Forest Department with the Ministry of Agriculture and Forestry and was a parliamentary secretary at the Ministry of Agriculture and Forestry. She was a Senior Assistant in Law at the University of Forestry - Sofia, advisor in the XXXIXth National Assembly in the field of agriculture and forestry. She has around eight years of experience as executive director of the National Cooperative Union of the Mutual agricultural credit associations of private farmers Eurostart and seven years of experience as a manager of Bulmilk GmbH, headquartered in Germany, Munich, and manager of Bulmilk GmbH - Bulgarian branch, with headquarters in Sofia. She has also been a legal adviser on a Project in support of institutional reform in the World Bank's Forestry Sector.

The PhD student has four printed publications related to the topic of the dissertation paper and one submitted for printing.

The required minimum number of scientometric points is available.

The abstract correctly reflects the content of the paper and its contributions.

2. Characteristics of the dissertation paper and its contributions

The dissertation paper submitted contains 224 pages, including a reference list of literature and other sources used. The structure consists of an introduction, three chapters and a conclusion.

The relevance of the topic relates to the clarification of the legislative approach of our country in connection with Art. 15 and Art. 55 of the current Constitution of the Republic of Bulgaria on environmental care. The current issues of ecological balance and state policies to achieve it, together with Bulgaria's membership in the European Union, require the study of the legal regulation and the problems in its implementation. Elimination of the gaps in the legislation is important in order to optimize state regulation in the field of forest management.

In her paper, the author uses a very good research approach- she starts with a historical review of the legislation, analyzes the main theoretical problems concerning the concept of administrative legal regime of forest territories and forest management bodies. She then examines in particular the types of special administrative proceedings, the types of property, the regime of transformations in forest territories, and finally analyzes certain specifics in the legal regime related to the management of plots in the forest territories, such as construction and easements in forest territories, right of use, rent and lease, forest road management and others.

The final part summarizes the conclusions and *de lege ferenda* proposals.

I believe that the structure is very good, with a view to its goal and its achievement - an in-depth analysis, problem identification and proposals for optimization of the legislation.

In the first chapter, Milena Licheva explains the historical development of the legislation governing forests, with special attention being paid to the legal regime of forest nationalization and restitution.

In the beginning, she briefly traces the legislation of the Ottoman Empire, analyzes its implementation, clarifies the terms used at the time.

The author analyzes the legislation after the Liberation in more detail. She substantiates her conclusions about the legislature's goal forests to be state property during this period, as well as its reasons for that - the "social function" of the property right thereon.

In her arguments, she cites nineteenth- and early-twentieth-century jurisprudence, which demonstrates her interest in research.

In a separate part of Chapter One, she analyzes the legal regime of nationalization. She clarifies in detail the concept of nationalization, systematically comments on the regulations of and the Constitution of the People's Republic of Bulgaria from 1947, and then analyzes the legal regulation.

The study of forest restitution as part of the restitution proceedings in Bulgaria is quite valuable. A good analysis has been made of the institute of restitution, including knowledge of Roman law. Again, the author analyzes the legislation in very good systematics, starting with the basic provisions of the 1991

Constitution and examining in detail the Law on Restitution of Ownership of Forests and Lands of the Forest Fund,

Her conclusions deserve a positive assessment. Such is the example of the author's justification that the regulation concerning the restitution of ownership of forests and lands of the forestry fund is an administrative procedure in a broad sense and is characterized by competitive and non-competitive proceedings.

Apart from the strictly legal conclusions, the social assessment of the normative acts regulating the special administrative procedures for the restitution of seized private property should also be duly recognized.

In a separate part of this chapter the PhD student examines the concept of the administrative legal regime of forest territories and the specifics of the competence of the respective forest management bodies. She correctly states that this is "a set of special provisions that regulate public relations connected to their protection, management and use." Milena Licheva reflects on the application of the general rules of the APC and the special provisions in various procedural hypotheses related to forest management.

The analysis of the types of central and local authorities that have different legal competences related to forest management is also interesting. The characterization of the so-called state-owned enterprises as public enterprises and the analysis of their legal status should be positively evaluated. A positive assessment should also be given to the analysis of forest associations and branch organizations which, according to the author, are part of the "system of public management in the forest sector".

In Chapter Two, entitled "The concept of forest territories and their ownership. Transformations in forest territories - concept and types ", the author substantiates the legal characteristics of the concepts "forests" and "forest territories". She examines the types of ownership thereon, the restrictions on land acquisition in forest areas, etc.

She skillfully identifies the differences in the administrative legal regimes conditioned by the subject of the property right. Of interest are the author's reflections on the relation between the concept of "forest territory" and "water areas" and the accompanying critical opinions on the legislation. The analysis of the exclusive state property under Art. 18 of the CRB and the conclusions made thereon is very good.

The analysis of the concept of forest transformation must be evaluated positively. The author correctly defines the concept as a set of legal actions, through which the applicable administrative-legal regime for the respective plot in forest territories is changed. Accordingly, she clarifies the specific administrative procedures involved in the transformation.

The emphasis here is on the specifics of administrative proceedings, which result in an administrative act that produces the relevant legal effects. The author goes into various procedural legal details such as the complications regarding the lead authority and additional statements of will by other authorities. The author's categorical conclusions, such as: those regarding the legal contradictions that, in her view, create "fears that the public interest is not reliably protected" deserve a positive assessment.

The third chapter is entitled "Management of plots in forest territories: Construction and easements in forest territories. Right of use, rent and lease, management of forest roads. Forest ecosystem services." As the title summarizes, the author deals with the same skill with the special normative acts regulating the administrative proceedings related to construction, easements, renting, leasing, etc. in forest areas.

She makes an in-depth analysis of the specifics of these legal regimes, making proposals for optimization of the legislation, all of which I consider appropriate and justified. Throughout the examination of the procedural specifics of the types of administrative proceedings, the criticism of the legislator's problematic regulatory decisions, the clarification of these problems, and the subsequent specific proposal for regulatory change, should be positively assessed.

Along with the specific proposals for optimization of the procedural rules, she also offers more general ones. An example is the author's summary that the legal regulation of administrative proceedings related to the establishment of a right to build in forest territories without changing the purpose, contains contradictory rules and there is overall "inconsistency in the legal framework". The author's conclusions that these imperfections create concerns for violations of constitutional principles, are correct.

Licheva also makes more generalized suggestions such as that the regulation of the forest territories should be optimized in terms of generating income from activities related to recreation and tourism, providing clean water, fresh air and so on.

Conclusion:

Throughout her paper, Milena Licheva analyzes the relevant case law in our country, comments on the case law of the Constitutional Court, and shows extensive practical knowledge on the subject.

The author's ability to formulate a problematic hypothesis, to analyze it, to prove the specific difficulties in the implementation of the regulation, and to state her *de lege ferenda* proposals, should be positively evaluated.

The approach of the author at the end of the individual sections, again offering a summary of her conclusions, should be positively evaluated.

The doctrinal knowledge of Milena Licheva both in the general administrative law and procedure and in the special matter related to forest management, is impressive.

Her freedom in working with commercial and property law, along with administrative knowledge, should be also recognized.

Milena Licheva's entire paper is a manifestation of legal professionalism, detailed knowledge of the matter, research skills, ability to find and analyze problems in the application of the regulatory framework and to offer appropriate optimization.

3. Critical notes and recommendations

My critical remarks relate to the titles of the three chapters, which are long and circumstantial. This does not detract from the value of the dissertation paper, though.

My recommendation is for the thesis to be published in view of its exceptional usefulness and intelligibility to a wider range of readers.

Conclusion:

In view of the above, the paper has all the qualities for a dissertation paper - the topic is relevant, the research is in-depth and comprehensive.

The proposals for optimizing legislation are both relevant and of value to both doctrine and practice.

The above gives me a reason to give my **positive assessment** and to propose to the scientific jury to award to **Milena Simeonova Licheva** the educational and scientific degree "PhD" in the field of higher education: 3. Social, economic and legal sciences, professional field: 3.6. Law - 05.05.07. Administrative law and procedure.

March 2020

The review was prepared by:

.....

/Professor Darina Zinovieva, PhD/