

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“  
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**

**Катедра „Административноправни науки“**

***АВТОРЕФЕРАТ НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД***

***на тема:***

***АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ НА ГОРИТЕ И  
ГОРСКИТЕ ТЕРИТОРИИ***

за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“

в професионално направление 3.6.Право

докторска програма „Административно право и административен процес“

**Докторант: Милена Симеонова Личева**

**Научен ръководител: Проф. д-р Цветан Сивков**

**София, 2020 г.**

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>I.ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>3</b>
1.Актуалност на темата.....	3
2.Обект и предмет на изследването.....	3
3.Цел и задачи на изследването.....	4
4.Методология на изследването.....	5
5.Практическо значение.....	5
6.Обем и структура на изследването.....	5
 <b>II.СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	 <b>6</b>
Използвани съкращения	
Увод	
<b>Глава Първа:</b> Историческо развитие на правния режим на горите след Освобождението. Национализация и реституция на гори. Понятие за административноправен режим на горските територии и органи по управление на горите	
<b>Глава Втора:</b> Понятие за горски територии и видове собственост върху тях. Трансформации в горските територии – понятие и видове	
<b>Глава Трета:</b> 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	
Заключение	
Библиография	
 <b>III.СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	 <b>20</b>
<b>IV.НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД..</b>	<b>20</b>

## ЛОБЩА ХАРАКТЕРИСКАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### 1. Актуалност на темата

Многообразието от функции, които горските територии изпълняват, ги превръща в една от най-важните съставни части на околната среда. Съгласно чл. 15, вр. чл. 55 от действащата Конституция на Република България грижата за околната среда не е само декларация, а конституционно изискване, с което се цели опазването и възпроизводството на живота. Първото дело в областта на климата срещу правителство беше спечелено в Холандия през 2015 г. от фондация Urgenda. Върховният съд на Холандия уважи претенцията и застъпи становището, че правителството може да носи законова отговорност за това, че не е предприело достатъчно действия за предотвратяване на предвидимата вреда в резултат от изменението на климата. Все по-уверено намира своето място и понятието „климатична справедливост“, чрез което глобалното изменение на климата се очертава като политически и етичен въпрос, а не само като строго екологичен проблем.<sup>1</sup> Официално се утвърди и придоби конкретно съдържание терминът „климатични бежанци“.<sup>2</sup>

Европейският дневен ред поставя като приоритет осигуряването на устойчиво/екологосъобразно управление на горските територии, защото чрез него може да се постигне подобряване на предоставянето на екосистемни услуги като биологично разнообразие, защита срещу природни бедствия, улавяне на въглероден диоксид /CO<sub>2</sub>/ от атмосферата и др..<sup>3</sup> В същото време буди сериозно недоумение фактът, че в действащия Закон за горите (ЗГ) още през 2011 г. се приема Глава 17 - Обществени екосистемни ползи от горските територии, но разпоредбите на тази глава **не се прилагат и не функционират**. Причината е, че вече девет години Министерският съвет не издава наредба, с която да определи метод за остойностяване на предоставяните екосистемни услуги, както и условията и редът за заплащането им (чл. 249, ал. 8 ЗГ). Това е абсолютно неприемливо, особено на фона на растящите екологични проблеми и природни бедствия.

Днешният исторически момент поставя предизвикателство пред националното ни горско законодателство, защото то вече се разглежда в контекста на цялата обща Европейска политика в тази област. От друга страна, обстоятелството, че все още липсва обща правна регулация за горите в ЕС, дава възможност на Република България да обоснове и въведе ясен, съвременен и работещ правен режим за своите горски територии, който да е съобразен с националните особености на сектора. Бъдещето на екосистемните услуги, които към момента се приемат за даденост - чист въздух, чиста вода и др. - зависи от създаването и на адекватна правна регулация, осигуряваща мотивация за тяхното предлагане.

### 2. Обект и предмет на изследването

Представеният труд представлява цялостно монографично изследване. **Обект** на научния анализ е административноправният режим на горските територии. **Предмет** на изследването са отделните административни производства, чрез които се регулират условията и редът за упражняване на права върху гори, съобразно субекта на правото на собственост върху тях,

<sup>1</sup> Виж Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Климатична справедливост“ (становище по собствена инициатива), обн. С ОВ.бр.81 от 2 март 2018 г., стр.22-28

<sup>2</sup> Виж Становище относно интеграция на бежанците в ЕС, ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 19

<sup>3</sup> Резолюция на Европейския парламент от 11 май 2011 г. относно Зелената книга относно опазването на горите и информацията за горите в ЕС: подготвяне на горите за изменението на климата, обн. ОВ С 377, 7.12.2012 г., с. 23-35

особените случаи на използване на държавна принуда чрез въвеждане на императивни забрани или ограничения, рефлектиращи върху патримониума на определяем или неограничен кръг правни субекти, както и едностранните властнически волеизявления на органите по управление на горите, с които непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или организации.

**Акцент се поставя** върху онези административни производства, които в най-голяма степен съдържат специални правни норми, обуславящи изключение от общата правна уредба. Аргументира се изводът, че такива изключения трябва да бъдат конкретни, ясни и обосновани, Това е така, защото значителното и необосновано отклонение от общата правна регулация, според трайната практика на Конституционния съд води до неизпълнение на конституционните критерии за гарантиране на правопорядъка в държавата, на правната предвидимост и сигурност. А това от своя страна, създава колизия с принципа на правовата държава.<sup>4</sup>

### 3.Цел и задачи на изследването

Представеният труд си поставя за цел да изследва детайлно административноправния режим на горите и горските територии. Анализират се специалните административни производства, които изключват действието на общата правна уредба, както и неуредените от специалния закон случаи, за които общата правна регулация намира субсидиарно приложение. Извършва се изследване на съответствието на специалната правна уредба с политиките на ЕС в областта на горското стопанство.

Целта на труда е да допринесе за изясняването на действащия правен режим на горските територии, за отстраняване на противоречия и празноти в него, както и да представи виждане за подобряване на правната уредба. Вследствие използването на сравнителноправния аналитичен метод на изследване, в действащата регулация на горските територии се очертават конкретни слабости и празноти, които са разгледани и аргументирани обстойно в съответните глави и раздели.

Така поставената цел се постига чрез следните **задачи**:

-анализ на историята на горското законодателство, което представлява част от културно-историческото ни наследство;

-анализ на правомощията на органите по управление на горите, който се извършва в контекста на тяхната компетентност, разбирана като правосубектност на органа т.е. като възможност компетентността на държавния орган да се реализира в конкретни властнически правомощия;

-анализ на юридическите характеристики на понятията „гори“ и „горски територии“, видовете собственост върху тях, на нормативните ограничения за придобиване и притежаване на правото на собственост върху поземлени имоти в горски територии, както и на разликите в административноправния режим, обусловени от субекта на правото на собственост;

-анализ на конкретните административни производства, успешното провеждане на които води до промяна в приложимия за даден поземлен имот административноправен режим и съответно – до промяна в степента на властническата регулация;

- анализ на спецификата на административните производства, обединени в представения труд под общото наименование „управление в горските територии“, завършващи с административен акт, който поражда вещноправни или облигационни последици;

- анализ на разпоредбите, регулиращи възмездното предоставяне на екосистемни услуги (глава 17 ЗГ), като се изследват възможните причини, поради които **тези разпоредби не се**

<sup>4</sup> Решение № 3 на Конституционния съд от 6 март 2014 г. по к.д. № 10 от 2013 г., обн. ДВ, бр. 24 от 18 март 2014 г.

**прилагат.** В представения труд се аргументира мнението за необходимостта от създаване на адекватна правна регулация, осигуряваща мотивация за предлагането на екосистемните услуги и се оформят конкретни *de lege ferenda*.

- предлагане на тълкувания и възможни решения за преодоляване на конкретните проблеми;
- даване на предложения за промяна и усъвършенстване на законодателството.

#### **4.Методология на изследването**

За постигане на научната цел и поставените задачи в дисертационния труд са използвани общо научните методи на познание: наблюдение, описание, сравнение, метод на научния анализ и синтез, индуктивният и дедуктивният метод.

Използвани са и методът на историческия анализ, който позволява да се проследи развитието на регулацията на обществените отношения в областта на горското стопанство и сравнителноправният метод, чрез който са изведени отликите между специалната правна регулация и общата правна уредба, както и съответствието на действащото специално законодателство с Европейските политики за горите.

#### **5.Практическо значение**

Дисертационният труд представлява опит за подробно и пълно научно изследване на специалното законодателство за горите и горските територии. Ползите за практиката могат да се обобщят така:

- изследва се връзката и съответствието на националното горско законодателство с политиките на Европейския съюз в областта на горите и горските територии;

- изследват се административните производства, които в най-голяма степен съдържат специални правни норми, обуславящи изключение от общата правна уредба, като се правят изводи относно това, доколко те са необходими и обосновани;

- изследва се съдебната практика на Конституционния съд, ВКС и ВАС, относима към обществените отношения, които възникват в горите и горските територии;

- посочват се недостатъците в действащия правен режим на горските територии, като се очертават и анализират конкретни слабости и празноти в него;

- посочват се конкретни противоречия на специалната правна регулация с разпоредбите на Конституцията и с основни принципи на правото, като се аргументира тяхната неприемливост;

- направени са предложения *de lege ferenda* за промяна на действащата нормативна уредба;

#### **6.Обем и структура на изследването.**

Дисертационният труд е в обем от 224 страници. Към него е приложена справка за използваната литература, съдържаща 77 заглавия, от които 66 на кирилица и 11 на латиница. Всички заглавия са цитирани в дисертационния труд. Направени са 336 бележки под линия.

Дисертационният труд се състои от увод, три глави и заключение. Всяка от главите е разделена на параграфи, означени с арабски цифри. Параграфите са обозначени с тематични заглавия и структурирани в точки и подточки, обозначени със съответните символи. Включени са съдържание, списък на съкращенията, списък с използваната литература. Изградената структура отговаря на поставените в изследването основни задачи.

## II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### Увод

В увода се аргументира актуалността на темата, посочва се предметът на изследване и задачите, които авторът си поставя. Обоснована е значимостта на обществените отношения, които възникват в областта на горите и горските територии. Това е така, защото горите и горските територии са част от територията на Република България и изпълняват множество екологични, икономически и социални функции. Те осигуряват и поддържат количеството на 85% от водния отток в страната, в тях се съхраняват над 80% от защитените растителни видове и над 60% от застрашените от изчезване животински видове.<sup>5</sup> Горското стопанство и горската индустрия са традиционен поминък и са от особено значение за развитието на селските райони и за подобряване на качеството на живот. Секторът на горското стопанство създава 7 % от икономическия растеж в Европа и е третият по големина работодател в Европейския съюз (ЕС) - осигуряващ над 3, 5 милиона работни места.<sup>6</sup>

В увода е изяснен предметният обхват на отделните глави на дисертационния труд.

### Глава първа

***Историческо развитие на правния режим на горите след Освобождението. Национализация и реституция на гори. Понятие за административноправен режим на горските територии и органи по управление на горите.***

#### **§ 1 Историческо развитие на правния режим на горите след Освобождението**

**В параграф първи** от Глава първа се изследват причините, довели до преобладаваща държавна собственост върху гори в България. Те се коренят в спецификата на правните норми, действащи в Османската империя до Освобождението, които се явяват изходна база при приемането на нормативната уредба за горите след Освобождението на България.

В България до приемането на първата Републиканска Конституция са приети и обнародвани общо шест закона за горите. Приемането на шест закона за сравнително кратък от юридическа гледна точка период, показва засилената динамика и нестабилност в обществените отношения, свързани с горите.

Прави се изводът, че още от самото създаване на специалното горско законодателство гората се възприема не само като природна даденост, а като фактор от голямо значение за почвата, водата, въздуха, биоразнообразието и климата като цяло. В съдържанието на правото на собственост върху гори се включва постепенно и необратимо неговата "социална функция", която

<sup>5</sup> Данните са от Национална стратегия за развитие на горския сектор в Република България за периода 2013 – 2020 г., изд. от Министерство на земеделието и храните, приета от МС на 27.11.2013г., публикувана на страницата на ИАГ на 11.12.2013 г.; www.iag.bg

<sup>6</sup> Данните са от Проектостановище на Европейския комитет на регионите – Средносрочен преглед на стратегията на ЕС за горите, обн. С ОВ, бр. 361 от 5.10.2018 г., стр. 5-8, също и Становище на Европейския комитет на регионите – Изпълнение на стратегията на ЕС за горите, обн. С ОВ, бр. 275 от 14.08.2019 г., стр. 5-8

пък го свързва по необходимост с публичното право<sup>7</sup>.

## § 2 Национализация и реституция на гори

### ➤ *Национализация*

**Параграф втори, точка първа** подлага на анализ извършената национализация в горите и горските територии. Поддържа се мнението, че социалната функция на собствеността върху гори и горски територии е предтеча на проведената в горския сектор национализация.<sup>8</sup> Очертават се юридическите разлики между национализацията и отчуждаването на собствеността в обществена полза, както и между национализацията и конфискацията. Обосновава се изводът, че макар национализацията все още да е обременена от особеностите на политическия и исторически момент, в който се извършва, тя и днес е част от съвременния правен инвентар на човечеството. Застъпва се разбирането, че национализацията на гори е юридическият акт, който реализира в най-крайна форма идеята за „социализация на правото на собственост“ върху горските територии.

### ➤ *Реституция на гори и земи от горския фонд*

От историко-правна гледна точка и интерес, **в параграф втори точка втора** се анализират правните норми, въз основа на които се извърши възстановяването на правото на собственост върху горските територии, като фокусът е насочен към реституционния характер на административното производство. Очертават се проблемите на този процес, който вече е част от историята на горското законодателство. Правят се изводи относно последиците от възстановяването на собствеността върху гори и поземлени имоти в горски територии, които могат да се обобщят по следния начин: 1.Реституцията води до създаването на различни видове собственост в горските територии – държавна, общинска и на физически и юридически лица, като **държавната собственост отново е преобладаваща**. Тя се разпростира върху 74,5% от общата им площ; 2.Различните видове собственост върху гори и горски територии налагат създаването на правни механизми, чрез които собствениците да бъдат насочени да управляват горите си по начин, осигуряващ тяхното възпроизводство. 3.Държавната регулация и нормативните ограничения при упражняване на правото на собственост върху горски територии представляват част от спецификата на правния режим на горите и горските територии. Тази специфика се засилва още повече поради факта, че преобладаващата собственост върху гори е държавна; 4.Това налага съобразяване на специалния административноправен режим на горските територии с нормативните актове, регулиращи начина, по който държавата управлява своята собственост в интерес на гражданите и обществото. В случаите, когато специалният Закон за горите създава изключения от общия правен режим, тези изключения следва да са ясни, обосновани и изчерпателно регулирани.

## §3.Понятие за административноправен режим на горските територии и органи по управление на горите

### ➤ *Понятие*

**В параграф трети, точка първа** се определя понятието за административноправен режим на горите и горските територии, разбирано в най-широкия му смисъл като съвкупност от правни

<sup>7</sup>„Социалната функция“ на собствеността е разгледана подробно от Кацаров К. в *Кацаров К.* Теория на национализацията С.:Сиела, 2011, основно в с. 220 – 254. Авторът извежда причините за нейното съществуване от факта, че тя се основава на съжителството между два основни за човешкото общество правни института – собствеността и държавата, когато се налага по пътя на превръщането на частната собственост в държавна, да се осигури защита на обществения интерес. Ограниченията на собствеността се разглеждат и са наречени от автора „материална национализация“, която не води до промяна на собствеността, но при нея се стига до значително ограничаване на правото на собственост.

<sup>8</sup> Това мнение е развито най-детайлно в Кацаров К., Цит. съч., с. 27-29

норми, с които се регулира цялостното функциониране на отрасъла горско стопанство. Обосновава се разбирането, че административноправният режим на горските територии е административен процес, който, разглеждан като производство, представлява единна система от волеизявления и действия при реализацията на нормите на специалното горско законодателство. Застъпва се тезата, че предмет на административните производства, уредени в Закона за горите, са обществените отношения, които се развиват в сферата на изпълнително-разпоредителната дейност в горските територии. Чрез издаването на индивидуални административни актове, изпълнителните органи в горите реализират своята правоприлагаща дейност в горските територии, като свеждат правната норма до конкретния неин адресат. Административните правоотношения, които възникват, са израз на власт и подчинение. Аргументира се изводът, че административноправният режим на горските територии, разглеждан като административен процес, дава възможност за съчетаване на личните и обществените интереси при осъществяване на дейността по държавно

➤ *Органи по управление на горите*<sup>9</sup>

**В параф 3, точка втора** се подлага на анализ системата от държавни, местни органи и обществени организации в горското стопанство, която е част от административноправния режим на горските територии. Държавната политика в горския сектор се осъществява от държавни органи, които изпълняват властнически функции и притежават определена от правната норма компетентност. Разглежда се юридическото съдържание на понятията „компетентност“ и „функции“ на държавните органи, което се определя най-пълно в контекста на теорията за разделението на властите. Поддържа се тезата, че основната разлика между функциите и компетентността е в това, че функциите показват насоките на въздействие, направленията, в които държавата иска или е длъжна да провежда своята политика по отношение на обществото. Те са свързващото звено между политиката, която трябва да провеждат държавните органи и нормативно установените правомощия като проявление на компетентността. Прави се изводът, че ангажирането на компетентността на Министерския съвет в управлението на горските територии не е инцидентно и не представлява изключение, а е част от устойчивия правен режим на горите.. Компетентността на органи на изпълнителната власт с друга отраслова компетентност в административноправния режим на горските територии произтича от необходимостта, да се регулират по най-резултатен, т.е. най-ефективен начин дадени обществени отношения в горите, когато са налице интереси, относими към компетентността и на тези органи.

## Глава втора

### *Понятие за горски територии и видове собственост върху тях. Трансформации в горски територии – понятие и видове.*

#### **§ 1 Понятие за горски територии и видове собственост върху тях**

➤ *Понятие*

<sup>9</sup> В представения труд се използва понятието „органи по управление на горите“, въпреки че по-коректният от юридическа гледна точка термин е „органи по управление на горските територии“. Съгласно Закона за горите понятието „горски територии“ е обобщаващо, защото горите представляват част от горските територии. Въпреки изложеното, централната администрация, осъществяваща държавната политика в горския сектор, е с наименования Министерство на земеделието, храните и горите и Изпълнителна агенция по горите. Местните административни структури са регионални дирекции по горите. Поради това, общото наименование, което се използва в дисертационния труд и обединява държавните, местните органи и обществените организации, притежаващи правомощия в управлението на горските територии, е „органи по управление на горите“. По този начин признаваме факта, че от културно-историческа гледна точка, понятието „гори“ обобщава и изразява убедително ценността и важноста на обекта на правна регулация – горите и горските територии.



**Параграф първи, точка първа от Глава 2** е посветена на изясняване на съдържанието „територия“, за което в действащото законодателство липсва легално определение. Подчертава се фактът, че устройството на територията предполага съчетаване на интереси и балансиране, тъй като то е част от комплексното планиране – икономическо, социално, екологично и пространствено. Прави се връзка между това, че обособяването на надеждни от гледна точка на държавата и правото източници на информация за земята, води до необходимостта от създаване на кадастъра като съвкупност от основни данни за недвижимите имоти на територията на Република България. Извършва се детайлен анализ на понятията гори и горски територии. Аргументира се изводът, че понятието горска територия е значително по-широко, защото от него отпада пространственият критерий за всички други земи, освен за тези, представляващи гори. Като недостатък на нормативната уредба се очертава това, че законодателното определение оставя впечатлението, че в горските територии не се включват водни площи. Акцентира се, че този законодателен подход създава сериозно объркване, защото се поставя въпросът, след като в горските територии се включват само гори и земи, каква територия са водните площи, попадащи в техните граници. Водните площи са линейни елементи, които могат да попадат и преминават през различни видове територии. Посочват се аргументи, с които се доказва, че изключването на естествени езера, водопади и други водни площи от горските територии е нелогично и става дума за пропуск от страна на законодателя. Прави се заключението, че горските територии, в това число и горите, попадащи в тях, представляват специален и обособен вид територия, различна от другите видове територии, определени в ЗУТ. Това е така вследствие прилагането на устройственото планиране на територията в България, чрез което се отчитат и създават условия за правилното разпределяне на ресурсите от различен вид.

➤ ***Видове собственост върху горски територии***

**В точка втора от параграф втори** подробно се разглеждат видовете собственост в горските територии. Предмет на анализа е практиката на Конституционния съд, според която държавата и общините също могат да притежават частна собственост, защото и за тях е открита възможността да извършват стопанска дейност и да бъдат участници в гражданския оборот. Практическото значение на определението "частна" се изразява на първо място в действието на принципа на равнопоставеност между носителите на правото на частна собственост в горските територии – държава, общини, физически и юридически лица. Тази равнопоставеност се отнася както до материалното съдържание на правото на собственост, така и до процесуалните гаранции за неговата защита.

Изтъква се като недостатък, че Законът за горите определя като **частна собственост** онези горски територии, правото на собственост върху които е възстановено на физически и/или юридически лица, както и тези, придобити чрез правна сделка или по други придобивни способности и **не са държавна или общинска собственост** (чл. 25 от ЗГ). Редакцията на правната норма създава неправилното впечатление, че субекти на частна собственост могат да бъдат само физически и юридически лица и се изключват като субекти на частната собственост държавата и общините. Тъй като това е дълбоко невярно, се прави предложение за извършване на терминологично уеднаквяване на понятията в ЗГ, като се предвидят редакции на текстовете в смисъла, заложен в Конституцията на Република България и останалото действащо законодателство.

➤ ***Императивни ограничения за придобиване на гори и горски територии***

**В точка трета от параграф втори** се разглеждат императивните ограничения за придобиване на гори и горски територии.

Застъпва се тезата, че ограничаването на правото на собственост върху горски територии или забраната на определяем кръг правни субекти да притежават гори, представлява елемент от теоретичната конструкция „социализиране на правото на собственост“.

Разглежда се Втората поправка на Конституцията, съгласно която ограничението за придобиване на право на собственост върху горски територии остана в сила за чуждестранни физически или юридически лица от страни, които не са членки на ЕС и СЕИП. Поставя се проблемът, че в България няма институция, която да събира, съхранява и обработва данни за случаите, при които чужди граждани притежават право на собственост върху горски територии в нарушение на специалните разпоредби на ЗГ.<sup>10</sup> Липсата на информация води от своя страна като последица до това, че разпоредбата на чл. 24 от ЗГ се превръща в нефункционираща. Изразява се становище, че неизпълнението на императивната разпоредба на чл. 24 от ЗГ представлява заплаха за правовия ред и националната сигурност на държавата. Аргумент за това се извежда от факта, че поземлените имоти в горски територии са част от територията на Република България. Отделно от това, поради липса на информация, държавата е в невъзможност да изпълни свое императивно задължение, с което се накърнява установения конституционен и правен ред.

## **§ 2. Трансформации в горски територии – понятие и видове. Промяна на предназначението на горски територии.**

### **➤ Понятие и видове трансформации в горите**

В точка първа от параграф втори се застъпва тезата, че обществените отношения, свързани с промяна на предназначението и с разпореждане със собствеността, са в основата на функционирането на целия горски отрасъл. Това е така, защото специалният административноправен режим, като съвкупност от правни норми, намира своето приложение само към онази част от територията на страната, която е горска, т.е. с промяната на устройственото предназначение на един поземлен имот се променя и приложимото за него законодателство.

Промяната на собствеността върху имот в горски територии, въпреки че не променя неговото устройствено предназначение, не е само разпоредителна сделка и няма само вещноправен ефект. Съответният вид разпореждане – продажба, замяна, уедряване - води до промяна на субекта на правото на собственост – държава, общини, физически или юридически лица. Вследствие на това се променя видът на приложимия административноправен режим за съответния имот и интензитетът на властническо въздействие. Съобразно субекта на правото на собственост се прилагат различни по своето съдържание правни норми на специалното горско законодателство и различен по сила властнически метод на правно регулиране.

Прави се обяснението, че лингвистичното тълкуване на думата „трансформация“ разкрива наличието на езикови и смислови елементи, които за нуждите на настоящия труд служат за създаването на обединяващ термин.

Под общото работно понятие „трансформации в горските територии“ представената работа разглежда съвкупността от правновалидни действия, чрез успешното реализиране на които, се променя приложимият административноправен режим за съответен поземлен имот в горски територии. Разглеждано от този аспект, понятието „трансформация в горските територии“ представлява съвкупност от отделни административни производства, като административните актове, с които завършват те, са резултат от прилагането на специалните материалноправни норми. Съществен елемент в характеристиката на част от производствата, разглеждани като „трансформации в горските територии“, е издаването на индивидуални административни актове, които представляват юридически факти, предизвикващи правни последици с вещноправно действие.

<sup>10</sup> С понятията чужди граждани и чужденци се означават гражданите на трети държави, необхванати от разпоредбата на чл. 22 КРБ

➤ ***Промяна на предназначението на поземлени имоти в горски територии***

В тази точка от параграф втори се изхожда от разбирането, че наличието на различни видове собственост в горските територии и вследствие на това - на разнопосочни интереси в тях, е предпоставка за създаването на строги правила при промяна на основното им устройствено предназначение и при разпореждане с правото на собственост върху тях.

Обобщават се приликите между всички производства за промяна на предназначението: те притежават характеристиките на административен процес, развиващ се в сферата на изпълнително-разпоредителната дейност на държавата. Административните производства, насочени към промяна на предназначението на поземлени имоти съгласно ЗГ, се разделят на такива, насочени към промяна на предназначението на имоти в горски територии в територии с друго устройствено предназначение и обратно - производства, насочени към промяна на друг вид територии в горски.

- ***Промяна на предназначението на поземлени имоти в горски територии в друг вид територии***

**В тази подточка** представеният труд разглежда промяната на предназначението на поземлени имоти в горски територии в друг вид територии като най-важният вид трансформация, защото се извършва промяна на устройственото предназначение на горските територии и превръщането им в имоти с друго устройствено предназначение. Аргументира се изводът, че този вид трансформация следва да се регулира като изключение, а правната рамка да бъде прецизна, ясна и прозрачна. Вследствие на извършения анализ обаче, се очертават проблеми, които могат да се формулират най-общо така:

Недостатък на правната уредба представлява обособяването на две самостоятелни производства - съгласувателно и същинско, насочени към една и съща цел – промяната на предназначението на поземлен имот в горски територии в друг вид територии, с едни и същи субекти – административен орган и страна, завършващи с два отделни индивидуални административни акта, които подлежат на обжалване по реда на АПК. В представения труд се аргументира мнението, че с това **законодателно решение се нарушава ефективността на административния процес**. Подкрепя се становището, развито в правната теория, че двете административни производства могат да бъдат обединени, като съгласувателната процедура стане част от производството по издаване на индивидуален административен акт за постановяване на решение или отказ за промяна на предназначение на поземлен имот в горска територия.<sup>11</sup>

**Аргумент** за обединяване на двете производства се съдържа в **принципа за бързина и процесуална икономия**, който изисква производството да завършва в законоустановени и кратки срокове, а процесуалните действия да се извършват при най-малка загуба на време и средства от участниците в производството.

Като друг сериозен проблем на правната уредба се изтъква наличието на грешки в конкретни разпоредби. Погрешно използване на препращаща правна норма води до посочване като автор на конкретен административен акт орган, който не разполага с компетентност за неговото издаване. Представеният труд поддържа тезата, че грешки, отнасящи се до компетентността на административен орган са абсолютно недопустими в акт с ранг на закон.

➤ ***Промяна на предназначението на друг вид територии в горски територии***

В тази точка от параграф втори се анализира административно производство, чрез което се

<sup>11</sup> В този смисъл и Стоянов В, Куртева Ст., Стойкова Ю, Правен режим на земеделските земи и горските територии, С.: ИК Труд и право,,2011 г., с.295- 296;

извършва безвъзмездна промяна на предназначението на земеделски или нарушени територии в горски (чл. 81 ЗГ). Извършеният анализ аргументира извода, че провеждането на това производство по начина, регулиран в чл. 81 ЗГ, нарушава баланса в принципите на устройството на територията. Това е така, защото в специалната правна норма не е предвидена възможност решаващият орган да извърши преценка за целесъобразността на такова решение и да издаде отказ за промяна на предназначението.

Очертават се и други сериозни недостатъци на правната уредба: Налице е явна несъгласуваност на чл. 81 от ЗГ с разпоредбите, регулиращи промяната на предназначението на земеделските земи, предвидени в Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ) - чл. 29 и сл.. Съгласно Конституцията на РБ обработваемата земя се използва само по предназначение и промяна на предназначението ѝ се допуска по изключение, при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон (чл. 21, ал. 2 КРБ). Земеделските земи са национално богатство и се използват само за земеделски цели (чл. 2, ал. 1 ЗОЗЗ). Нарушаването на задължението за ползване на земеделската земя по предназначение може да бъде основание за налагане на наказателна, административнонаказателна и договорна отговорност. Извършеният анализ аргументира изводът, че целесъобразността на промяната на предназначението на поземлени имоти в земеделски територии в горски такива следва да подлежи на ефективен и бърз контрол.

В представения труд се оформя предложение за изменение на този вид трансформация, като целта е да се създаде в най-голяма степен ефективен контрол върху дейността на администрацията при промяна на предназначението на земеделските територии в горски.

- ***Промяна на предназначението на земеделски територии в горски след извършена инвентаризация***

В тази подточка се подлага на анализ административното производство, регулирано в чл. 83 ЗГ. Обосновава се изводът, че в чл. 83, ал. 9 ЗГ се регулира допълнителен вид трансформация, която не се обвързва с извършването на инвентаризацията. Посочват се конкретни аргументи, че тази разпоредба е излишна, защото промяната на предназначението на нарушени и земеделски територии - те обхващат и негодните за земеделско ползване земи - в горски територии, се извършва безвъзмездно при условията и по реда на чл. 81 ЗГ. Поставя се акцент върху това, че **повторното уреждане** на вече уредени с друга разпоредба обществени отношения **създава объркване** и нарушава логиката в регулирането на този вид трансформация.

Оформя се изводът, че правната рамка трябва да е ясна и лесно приложима, за да се гарантира общественият интерес, произтичащ от важноста на обекта на регулиране - горските територии. В противен случай се създават предпоставки за вредни практики, породени от конфликти на интереси, безконтролност на управленските решения или злоупотреба с власт. Правят се конкретни предложения за подобряването на правната уредба и създаването на прецизни и ясни специални разпоредби, с цел да се избегнат негативни последици и препятствия от чисто ведомствен, секторен или административно-бюрократичен характер

### ***§ 3. Покупко – продажба, замяна и уедряване на поземлени имоти в горски територии като вид трансформации в горските територии***

В параграф трети представеният труд анализира административните производства, насочени към извършване на разпоредителни сделки с гори и горски територии. Това са покупко-продажбата, замяната и уедряването на поземлени имоти в горски територии. Уедряването, като специфична правна конструкция, съдържа характеристиките и има вещноправния ефект на замяната. Обосновката за обединяване на тези разпоредителни способности под общото наименование трансформации в горските територии е следната:

Съответният вид разпореждане – продажба, замяна, уедряване - води до промяна на субекта на правото на собственост и вследствие на това - до промяна на вида на административноправния режим и на интензитета на властническо въздействие. С оглед субекта на правото на собственост – държава, общини, физически или юридически лица – се прилагат различни по своето съдържание правни норми на специалното горско законодателство и различен по сила властнически метод на правно регулиране.

В параграф трети от представения труд не се акцентира върху вещноправния характер на съответния способ на разпореждане, а се разглежда развитието на специалните административни производства и вида на юридическите факти от сложните фактически състави, водещи до съответния разпоредителен ефект.

➤ ***Покупко-продажба на поземлени имоти в горски територии***

В тази точка от параграф трети се акцентира върху специалното производство за продажба на поземлени имоти в горски територии – частна държавна собственост. Извършеният анализ разкрива недovършен фактически състав в специалната правна регулация. Законът за горите **не определя органа, който е компетентен**, след приключване на тръжната процедура да издаде заповед за определяне на купувача и цената, както и да сключи договора за покупко-продажба. Не съществува и норма, препращаща към разпоредби от самия закон. Аргументира се тезата, че това е сериозна празнота в правната регулация, защото компетентността на административния орган е най-важната негова характеристика и се определя единствено чрез правна норма. Това е така, защото компетентността се реализира в конкретни властнически правомощия. Не съществува възможност разпоредбите, определящи компетентността на органа, да се тълкуват разширително или стеснително, защото в правната доктрина „компетентността“ се определя също и като правосубектност на органа. Актовете, страдащи от порока некомпетентност са незаконосъобразни и подлежат на отмяна.

➤ ***Замяна на горски територии – частна държавна собственост***

В тази точка от параграф трети се прави ретроспекция на негативния опит от последиците, предизвикани от извършените замени по отменения Закон за горите и се прави изводът, че този негативен опит би следвало да ангажира волята на законодателя за създаване на ясна, прозрачна и последователна правна уредба. Извършените замени в периода 1 януари 2007 г. – 27 януари 2009 г. пораждаат негативни последици и към този момент, защото в процедура по чл. 108, параграф 2 от ДФЕС, Европейската комисия постанови Решение относно схема за помощ приведена в действие от Република България при замените на горска земя.<sup>12</sup> Вследствие на това решение, и на осн. чл. 14, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999, тази помощ следва да бъде възстановена от бенефициерите, ведно с лихвите, обхващащи периода от датата, на която неправомерната помощ е била предоставена на разположение на бенефициера, до датата на нейното действително възстановяване.<sup>13</sup>

Извършеният анализ разкрива конкретни празнини, поради което с представения труд се предлагат предложения за подобряване на правната уредба, с които да се преодолеят последиците от недovършения фактически състав в хипотезата на правната норма.

<sup>12</sup> Решение (ЕС) 2015/456 относно схема за помощ № SA.26212(11/C) (ex 11/NN-ex CP 176/A/08) и SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08), приведена в действие от Република България при замените на горска земя, (нотифицирано под номер С(2014)6207), обн Л ОВ, бр.80 от 25 март 2015 г.

<sup>13</sup> Съгласно решението на Комисията, потенциалните бенефициери на несъвместима държавна помощ са тези физически и юридически лица, които са участвали в 132-те сделки за замяна с българските органи през периода 01.01.2007 г. – 27.01.2009 г. и които попадат в обхвата и отговарят на критериите за „предприятия“ по смисъла на чл. 107, параграф 1 от Договора.

➤ ***Уедряване на имоти в горски територии***

В този точка от параграф трети се разглежда уедряването на поземлени имоти в горски територии. Акцентира се върху характера на това специално административно производство, с успешното провеждане на което, чрез транслативния вещноправен ефект на замяната, се постига преразпределение на поземлени имоти в горски територии, с цел техните собственици да получат уедрени имоти, в замяна на техни по-малки и разпръснати имоти. Определя се спецификата на производството, което се характеризира с динамичен фактически състав, в който всяко волеизявление или действие поражда административно правоотношение, осигуряващо придвижване на производството до неговия край – издаване на заключителния акт, който слага край на производството и има материалноправно действие. Подчертава се и това, че административното производство предвижда изпълнението на фактически състав, който поражда действие само при съвкупното и последователно проявление на всички юридически факти, които се съдържат в него. Този фактически състав е смесен, тъй като се състои от гражданско- и административноправни юридически факти. Обръща се внимание, че уедряването на имоти в горски територии е важен вид трансформация с оглед на практическите последици за горския сектор. Чрез уедряването се постига устойчиво стопанисване, което подобрява разнообразните функции на горските територии. Прави се предложение правната уредба на уедряването да бъде подобрена и конкретизирана, като се създадат чрез специалната правна норма на чл. 38 ЗГ срокове, в които следва да се издават индивидуалните административни актове, създаващи права и задължения за гражданите и организациите. Необходимостта от такова предложение се аргументира с осигуряването на адекватна защита на техните права.

***Глава трета***

***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***

Глава 3 от представения труд обединява разглеждането на специалните административни производства, с успешното провеждане на които, се учредяват право на строеж, сервитути и право на ползване върху поземлени имоти в горски територии; на производствата, водещи до отдаването им под наем или под аренда, както и тези, регулиращи управлението на горски автомобилни пътища. Заедно с изброените производства, се разглеждат и разпоредбите на Глава 17 от Закона за горите, защото се застъпва становището, че предоставянето на екосистемни услуги от горските територии трябва да бъде част от един цялостен, екологосъобразен и устойчив режим за тяхното управление.

➤ ***Строителство в горски територии***

Анализът на административните производства, които водят до учредяване на право на строеж в горски територии без промяна на предназначението, разкрива усложненост, противоречие и непоследователност в правната уредба. Прави се извод, че липсата на яснота и стабилност в правната уредба води до застрашаване на основни конституционни принципи.

Аргументира се тезата, че правният мир е застрашен от възможността да се учредява право на строеж върху горски територии – публична държавна собственост, при липса на ясни и конкретни критерии. Също така не намира оправдание законодателното решение, компетентността на Министерски съвет за учредяване на това право върху обекти – публична държавна собственост, да бъде дерогирана и да бъде възложена на изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по горите – орган, който в специалния правен режим на горските

територии не разполага с възможност за управление и разпореждане с публичен ресурс.

Правят се конкретни предложения de lege ferenda. Те са насочени към създаване на яснота и последователност в правната уредба, като целта е да се защити общественият интерес, свързан с недопускане на ведомствени злоупотреби, грешни управленски решения и с ограничаването на открити корупционни практики.

#### ➤ **Сервитути в горски територии**

В тази точка се очертава спецификата на сервитута по чл. 61 от Закона за горите, която се съдържа в учредяването му в полза на определени лица – собственици на технически съоръжения и с оглед на обслужване на извършваната от тях дейност, а не в полза на лица, които са собственици на т.нар. „господстващи имоти“. Тази особеност на сервитутите по ЗГ дава основание на правната теория и съдебната практика да ги определя като „квазилични“.

Акцентира се, че сервитутите в горски територии се характеризират с материалноправно съдържание, което съответства на необходимостта от по-бързо разрешаване на въпроси в интерес на широк кръг лица. Този интерес може да бъде защитен единствено с ефективен и бърз процес.

Вследствие на направения анализ се оформя становището, че **гъвкавостта и ефективността на сервитутите** в горски територии, обусловени от тяхното материалноправно съдържание, **се блокират от специалната правна уредба чрез създаването на тромав, бавен и неефективен административен процес.** Правят се конкретни предложения, насочени към създаването на ефективно и бързо производство за учредяване на сервитути в горските територии. Като недостатък се посочва това, че правната норма не прави коректно и адекватно разграничение между административните правоотношения, характеризиращи се с неравнопоставеност между субектите и с властнически метод на правно регулиране, от чисто гражданскоправните отношения, които се развиват между равнопоставени субекти. Правят се предложения de lege ferenda, които са насочени към отстраняване на този недостатък.

## **§ 2. Управление на поземлени имоти в горски територии: Право на ползване, наем и аренда, управление на горски автомобилни пътища**

### ➤ **Право на ползване**

В точка първа на параграф втори се аргументира мнението, че правото на ползване в горски територии – държавна или общинска собственост може да се учредява само върху имоти, които са частна държавна или частна общинска собственост. Въпреки че Законът за горите не съдържа разпоредба в този смисъл и не уточнява вида на собствеността, аргумент за това становище се съдържа в Закона за концесиите. Законът за концесиите е нормативният акт, който урежда условията и реда за възлагане на концесия за ползване на обекти – публична държавна или публична общинска собственост (чл. 1, ал.2 ЗК). В случаите, в които се учредява право на ползване върху имоти в горски територии – публична държавна или публична общинска собственост, ще е налице концесия за ползване (чл. 6, ал. 2, т. 3 ЗК).

Като особеност на вещното право на ползване в горските територии се очертава възможността то да бъде учредявано само за извършване на конкретни дейности, като правната норма визира и сроковете, за които това право може да бъде учредено. Акцентира се върху това, че ограниченията за допустимост при учредяване на право на ползване в горски територии важат за всички видове собственост върху тях – държавна, общинска, на физически или юридически лица.

- **Значение и особености на специалните производства за учредяване или разрешаване на ползване за настаняване на пчелини в горски територии:**

В пази подточка се обръща особено внимание на уредените в Закона за горите две специални производства, успешното провеждане на които, води до безвъзмездно ползване на горски територии. Първото производство води до учредяване на право на ползване за устройване на постоянни пчелини по смисъла на Закона за пчеларството. Второто производство не води до учредяване на вещно право на ползване, а до издаване на разрешение за ползване, свързано с дейностите за настаняване или преместване на временни пчелини.

Бързината на двете производства, като техен основен белег, в съчетание с безвъзмездния характер на учреденото или разрешено ползване, аргументират мнението, че сме изправени пред своеобразно остойностяване на екосистемни услуги, предоставяни от пчеларството. Това законодателно решение се подкрепя в представения труд, като се обосновава тезата, че нормативната уредба би трябвало да предвиди провеждането на аналогични бързи и безвъзмездни производства за настаняване на пчелини и в други видове територии, не само в горските. По този начин тези производства ще се превърнат в съставна част от един по-широк правен режим, регулиращ възмездността на тези екосистемни услуги. Мотивите за такова предложение се диктуват от приноса, който пчеларството, като отрасъл на животновъдството, има в поддържането на биологичното разнообразие и екологичното равновесие в природата, както и от значението на този отрасъл за получаване на добиви. Представеният труд поставя акцент върху тези въпроси, защото в него се защитава тезата, че **бъдещето на екосистемните услуги, които към момента се приемат за даденост** – чист въздух, чиста вода, опрашване и др., е в създаването на адекватна мотивация за тяхното предлагане. Остойностяването на предлаганите екосистемни услуги е неизбежна част от тази мотивация.

- ***Наем и аренда на поземлени имоти в горски територии***

В тази точка от параграф три се застъпва тезата, че ползването на горските територии /и като вещно, и като облигационно право/ **съдържа особености**. Това е така, защото горските територии представляват сложна съвкупност от земя, дървета и друга горска растителност, биосфери с множество предназначения и сухоземни екосистеми с огромно биологично разнообразие. Отправна точка в разглежданата материя е разбирането, че ползването на горски територии означава да се упражнява, въз основа на призната от закона възможност, фактическа власт върху имота за посочените в Закона за горите цели, като това право може да бъде вещно или облигационно (договор за наем или аренда). В разглеждания раздел се очертават правните характеристики на договорите за наем и аренда на поземлени имоти в горски територии и се акцентира върху съществените разлики между тези два договора. Очертават се административноправните характеристики на процедурата за сключване на договор за наем или аренда на горски територии – държавна собственост

- ***Предоставяне за управление на общини на горски автомобилни пътища***

В тази точка от параграф три се акцентира, че в Закона за горите - Глава III - Собственост, Раздел II - Разпореждане със собствеността, се регулира предоставянето на горски автомобилни пътища - **публична държавна собственост**, за управление на общини, с цел изпълнение на техните функции, както и за трайно задоволяване на обществени потребности от местно значение (чл. 37 ЗГ). Изразява се становището, че мястото на тази разпоредба не трябва да бъде в Раздел II - Разпореждане със собствеността. Аргумент за това произтича от установения правен режим на имотите и вещи - публична държавна собственост, които не могат да бъдат обект на разпореждане, както и да се придобиват по давност (чл. 7, ал. 1 Закон за държавната собственост).



Анализът на разпоредбата на чл. 37 от Закона за горите води до обосноваването на заключението, че горските автомобилни пътища – публична държавна собственост, след провеждането на предвидената в правната норма процедура, се предоставят на общините за управление. Аргументира се становището, че предоставеното управление съдържа правомощия на съответната община да владее горските автомобилни пътища, да ги ползва и поддържа от името на държавата, за своя сметка и на своя отговорност, като правото на собственост на държавата върху тези пътища не се прекратява.

### **§ 3. Екосистемни услуги от горски територии**

В параграф трети се аргументира мнението, че плащанията за екосистемни услуги са свързващото звено, чрез което може и би следвало да се осигуряват доходи от услуги, свързани с устойчивото управление на горите. Акцентира се върху абсолютната неприемливостта на факта, че разпоредбите на Глава 17 от Закона за горите - Обществени екосистемни ползи - не се прилагат вече девета година, поради липса на критерии за тяхното прилагане. Правят се конкретни предложения, с които административноправният режим на горските територии да бъде доразвит с правни норми, по силата на които, да се генерират доходи от предоставянето на екосистемни услуги. Застъпва се мнението, че инвестициите в природата все повече се налагат и се определят като основни средства в действията срещу изменението на климата. Аргументира се становището, че бързата реакция от страна на законодателната власт, въвеждането на ясен и приложим правен режим за ПЕС, ще доведе до създаването на икономически и финансов механизъм, чрез който остойностяването на екосистемните услуги днес, ще се капитализира във вложения за бъдещите поколения.<sup>14</sup>

### **Заключение**

В заключителната част на дисертационния труд в обобщен вид са формулирани общите констатации от цялото научно изследване, като са направени предложения *de lege ferenda* във връзка с проблемите, които се нуждаят от законодателно решение. Една част от тях са свързани с дребни пропуски или противоречия, чието отстраняване би довело до изясняване волята на законодателя и до улесняване на приложението на правната уредба. Друга част от откритите проблеми обуславят противоречие на специалния Закон за горите с разпоредбите на Конституцията и с основни принципи на правото, с оглед на което се обосновава тяхната абсолютна неприемливост. Те могат да бъдат систематизирани в обобщен вид така:

1. Един от основните проблеми в действащия Закон за горите, който се установи чрез сравнителноправния анализ, се свързва с компетентността на административния орган, разбираана като конкретни властнически правомощия, по отношение на публичния ресурс - горски територии – публична държавна собственост. В специалната правна уредба, компетентността на Министерски съвет да учредява право на строеж върху горски територии – публична държавна собственост (чл. 54, ал. 2, т. 1 ЗГ), се дерогира с изключение, предвидено в същата разпоредба и се прехвърля на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по горите по силата на правната норма на чл. 54, ал. 2, т. 3 ЗГ. Не може да се изрази съгласие с това законодателно решение по следните причини: С него се допуска правото на строеж върху горски територии – публична държавна собственост, в достатъчно голям брой случаи да се учредява не от Министерски съвет, не от министъра на земеделието, храните и горите, а от изпълнителния директор на ИАГ. Характерна особеност на публичната собственост е, че тя служи за

<sup>14</sup> Абревиатурата ПЕС, означаваща плащане за екосистемни услуги, се образува от английския термин **Payment for Ecosystem Services**

задоволяване на обществените интереси, като това е конституционно задължение. Оформя се изводът, че **специалната правна норма създава неаргументирано широка възможност за ведомствено разпореждане с публичен ресурс /горски територии – публична държавна собственост/**. Отделно от изложеното, като друг недостатък на уредбата се посочва липсата на ясни и обосновани критерии за учредяване на право на строеж върху горски територии – публична държавна собственост.

**2.** В чл. 81 и чл. 82 от Закона за горите, се съдържа доста явна форма на ведомствен авторитаризъм, като този законодателен подход търпи сериозни критики и не може да бъде споделен по следните причини: Налице е несъгласуваност на разпоредбите от ЗГ (чл. 81 и чл. 82), с тези, регулиращи промяната на предназначението на земеделските земи съгласно Закона за опазване на земеделските земи - чл. 29 и сл.. Това е така, защото съгласно Конституцията на РБ обработваемата земя се използва само по предназначение и промяна на предназначението ѝ се допуска по изключение, при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон (чл. 21, ал. 2 КРБ).

**3.** Един от съществените проблеми в действащия Закон за горите е свързан с обособяването на две самостоятелни производства, развиващи се пред едни и същи органи, между едни и същи страни и насочени към една и съща цел в следните случаи: промяна на предназначението на поземлени имоти в горски територии в имоти с друго устройствено предназначение; учредяване на право на строеж и учредяване на сервитут в горски територии. Тези две самостоятелни производства в представения труд са наречени „съгласувателно“ и „основно/водещо“, а правната норма използва редакциите „подаване на искане за предварително съгласуване“ и „подаване на заявление по образец за учредяване“ на съответното право. В правната теория, във връзка с материята, свързана с промяна на предназначението на поземлени имоти в горски територии в имоти с друго устройствено предназначение, е развито мнението, че двете отделни производства „съгласувателно“ и „основно“, могат да бъдат обединени, като съгласувателната процедура стане част от производството по издаване на индивидуален административен акт за постановяване на решение или отказ.<sup>15</sup> В представения труд това мнение се подкрепя изцяло и се доразвива и за другите случаи, за които специалният административноправен режим на горските територии регулира провеждане на предварително съгласуване като самостоятелно производство: учредяване на право на строеж и учредяване на сервитути в горски територии. Основните аргументи са следните:

За да бъде оправдано съществуването на две самостоятелни производства – съгласувателно и основно, е необходимо да е налице допълнителна и основна компетентност на различни административни органи. В разглежданите случаи органът, който решава материалноправния въпрос за учредяване на съответното право в горски територии и има основната компетентност за това, в същото време се явява и орган, който извършва предварителното съгласуване. **На практика е налице произнасяне два пъти по един и същ въпрос от един и същ административен орган.** Това двойно произнасяне нарушава сериозно **принципа за бързина и процесуална икономия**, който изисква производството да завършва в законоустановени и кратки срокове, а процесуалните действия да се извършват при най-малка загуба на време и средства от участниците в производството. Нарушава се **и принципът за комплексно административно обслужване**, влючващ в себе си ефективното предоставяне на услуги.

**4.** Вследствие на неточности в препращането, се проявяват грешки в правната норма, които са недопустими за нормативен акт с ранг на закон (виж чл. 77, ал.2, чл. 56, ал. 4, чл. 63, ал. 4 от ЗГ). Хипотезите са разгледани детайлно в представения труд. Най-общо те се свеждат до това, че

<sup>15</sup> Стоянов В, Куртева Ст., Стойкова Ю, Цит. съч., с.295- 296;

органът, компетентен да издаде съответния индивидуален административен акт, е Министерският съвет, а препращащата правна норма посочва министърът на земеделието, храните и горите. Застъпва се мнението, че този проблем не трябва да бъде подценяван, защото грешките, макар и да са породени от неточност в препращането, се отнасят до компетентността на административния орган. А тя е най-важната гаранция за законността в държавното управление и в частност, в административния процес.

**5. Съществуването на императивни разпоредби в Закона за горите, които не се изпълняват, е обезпокоително и неприемливо от правна гледна точка.**

Без практическо приложение се оказва разпоредбата на чл. 24 ЗГ, съгласно която държавата е длъжна за изкупи от чужди граждани поземлените имоти в горски територии, правото на собственост върху които не е прехвърлено от тях на лица, които имат право да ги притежават. Тази разпоредба на практика не се прилага, защото в Република България не съществува държавна институция, която да събира, съхранява и обработва данни за случаите, при които чужди граждани притежават право на собственост върху горски територии в нарушение на специалните разпоредби на ЗГ.<sup>16</sup> Липсата на информация води до абсолютна невъзможност да се изпълни разпоредбата на чл. 24 ЗГ и я превръща в нефункционираща. Неизпълнението на императивната разпоредба на чл. 24 от ЗГ представлява заплаха за правовия ред и националната сигурност на държавата. Това е така, защото поземлените имоти в горски територии са част от територията на Република България. Отделно от това, с неизпълнението на своето задължение да изкупи горските територии от чуждите граждани, сме изправени пред недопустима хипотеза – държавата не изпълнява собствените си императивни задължения, с оглед на което сама нарушава установения конституционен и правен ред.

**6.** Следният и при това – особено драстичен случай, е свързан с Глава 17 от Закона за горите, чиито разпоредби не функционират и не се прилагат. Причината е, че вече девет години Министерският съвет не изпълнява свое нормативно задължение и бави издаването на наредбата, предвидена в чл. 249, ал. 8 ЗГ. Вследствие на това, не съществува метод за остойностяване на предоставяни екосистемни услуги, както и не съществуват условия и ред за заплащането им. В представения труд многократно се застъпва тезата, че е назрял моментът, специалната правна уредба да създаде практически приложими разпоредби за остойностяване на предоставяните екосистемни услуги от горските територии и превръщането им във възмезден екологичен ресурс.

**7.** Като слабост на специалната правна уредба се очертава и липсата на прецизно разграничаване между административноправните отношения от гражданскоправните, като конкретните случаи са анализирани подробно. Аргументира се становището, че с оглед на законодателна коректност и уважение към административното право като клон на правото, е задължително в специалния правен режим на горските територии да се направи адекватно разграничение между административните правоотношения, характеризирани се с неравнопоставеност между субектите и с властнически метод на правно регулиране, от чисто гражданскоправните отношения, които се развиват между равнопоставени субекти.

---

<sup>16</sup> В Глава втора, § 1 от дисертационния труд е разгледано подробно изменението на нормативната уредба, вследствие на Втората поправка на КРБ. Там е очертан определяемият кръг правни субекти, които са задължени в тригодишен срок от придобиване на горски територии, да ги прехвърлят на лица, които имат право да ги притежават.

### **III. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Изследван е детайлно административноправният режим на горите и горските територии, като анализът на специалното горско законодателство се извършва в контекста на Европейските политики за сектора.

2. Подробно са анализирани видовете собственост върху гори и горски територии, императивните ограничения върху правото на собственост върху гори и се акцентира върху неяснотите на нормативната уредба в тази област и възможните проблеми, възникващи от тях.

3. Изследвани са административните производства, представляващи „трансформации в горските територии“, като се констатира и очертават проблемите в тези производства.

4. Изведени са най-основните и глобални проблеми в специалното горско законодателство, които произтичат от съществуването на разпоредби, които са лишени от практическо приложение.

5. Вследствие на извършения анализ, се идентифицират противоречия и празноти в специалната правна уредба и се предлагат решения за преодоляването им.

6. Направени са конкретни предложения de lege ferenda за промяна на нормативната уредба във връзка с идентифицираните проблеми и предложените решения за преодоляването им.

### **IV. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Авторът на дисертацията има следните научни публикации, свързани с темата на дисертационния труд:

1. Относно някои проблеми в действащия Закон за горите, сп. De Jure, бр.1/2018 г.;
2. Възстановяването на гори и земи от горския фонд – историко-правен анализ и изводи, сп. De Jure, бр.2/2018 г.;
3. Органи по управление на горите, сп. De Jure, бр.1/2019 г.;
4. Търновската конституция и законите за горите след Освобождението на България, Сборник, Международна кръгла маса, посветена на 140-та годишнина от Освобождението на България от Османско владичество и приемане на Търновската конституция, ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, Велико Търново, Фабер, 2018 г.;
5. Административното наказване съгласно горското законодателство в България, Научна конференция на тема „50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще“, СУ „Св.Климент Охридски“, докладът е одобрен и пуснат за печат в сборник;

**SOFIA UNIVERSITY "ST. KLIMENT OHRIDSKI"  
FACULTY OF LAW**

**Department of Administrative Law**

***ABSTRACT OF DISSERTATION PAPER***

***on:***

***ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME OF FORESTS AND FORESTRY***

for the award of "PhD" degree

professional field 3.6 Law

PhD Program in Administrative Law and Administrative Procedure

**PhD candidate: Milena Simeonova Licheva**

**Tutor: Prof. Tsvetan Sivkov, Doctor of Legal Sciences**

**Sofia, 2020**

**TABLE OF CONTENTS**

**I. GENERAL DESCRIPTION OF THE DISSERTATION PAPER..... 3**

1. Relevance of the topic .....	3
2. Object and subject matter of the study .....	3
3. Purpose and tasks of the study.....	4
4. Research methodology .....	5
5. Practical importance .....	5
6. Scope and structure of the study .....	5

**II. CONTENTS OF THE DISSERTATION PAPER .....6**

Abbreviations used

Introduction

**Chapter One:** Historical development of the legal regime of forests after the Liberation. Nationalization and restitution of forests. Concept of administrative legal regime of forest territories and forest management bodies

**Chapter Two:** Concept of forest territories and types of ownership. Transformations in forest territories - concept and types

**Chapter Three:** 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

Conclusion

References

**III. INFORMATION ON THE MORE IMPORTANT CONTRIBUTIONS TO THE DISSERTATION PAPER ..... 20**

**IV. SCIENTIFIC PUBLICATIONS RELATING TO THE SUBJECT MATTER OF THE DISSERTATION PAPER.....20**

## I. GENERAL DESCRIPTION OF THE DISSERTATION PAPER

### 1. Relevance of the subject

The diversity of functions that forest territories perform, makes them one of the most important environmental components. Pursuant to Art. 15 in conjunction with Art. 55 of the current Constitution of the Republic of Bulgaria, environmental care does not constitute only a statement, but a constitutional requirement aiming at the protection and reproduction of life. The first climate action against a government was won in the Netherlands in 2015 by the Urgenda Foundation. The Supreme Court of the Netherlands upheld the claim and argued that the government could be held legally responsible for failing to take sufficient action to prevent foreseeable damage as a result of climate change. The concept of "climate justice" confidently finds its place on a large scale, as a result of which global climate change has emerged as a political and ethical issue, not simply a strictly environmental issue.<sup>1</sup> The term "climate refugees" was officially adopted and has gained particular content<sup>2</sup>.

The European agenda prioritises sustainable/ environmentally sound management of forest territories, since they can improve the provision of ecosystem services such as biodiversity, protection against natural disasters, capture of carbon dioxide /CO<sub>2</sub>/ from the atmosphere and so on<sup>3</sup>. At the same time a cause of great perplexity is the fact that in the current Forest Act (FA) as early as 2011 Chapter 17 - Public ecosystem benefits from forest territories was adopted, but the provisions of this chapter **are not applied and do not function**. The reason is that for nine years the Council of Ministers has not issued an ordinance determining the method of valuation of the ecosystem services provided and the conditions and procedure for their payment (art. 249, para. 8 FA). This is absolutely unacceptable, especially on the background of growing environmental problems and natural disasters.

Today's historic moment poses a challenge to our national forest legislation, because it is already being considered in the context of the entire common European policy in this field. On the other hand, the fact that there is still no general legal regulation for forests in the EU allows the Republic of Bulgaria to justify and introduce a clear, modern and working legal regime for its forest territories, which needs to comply with the national peculiarities of the sector. The future of ecosystem services that are currently taken for granted - clean air, clean water and so on - depends on the introduction of adequate legal regulations, which provides incentives for offering them.

### 2. Object and subject matter of the study

This work is a complete monographic study. **The object** of scientific analysis is the administrative legal regime of the forest territories. **The subject matter** of the study are the individual administrative proceedings regulating the conditions and procedures for exercising rights on forests, depending on their owner, special cases of use of state coercion by introducing mandatory prohibitions or restrictions reflecting on the patrimonium of an identifiable or unlimited range of subjects, as well as the unilateral

---

<sup>1</sup> Rf. to the Opinion of the European Economic and Social Committee on Climate justice (own-initiative opinion), prom. OJ No. 81, March 2, 2018, pp.22-28

<sup>2</sup> Rf. Opinion on Integration of Refugees into the EU, OJ C 264, 20.7.2016, p. 19

<sup>3</sup> European Parliament resolution of 11 May 2011 on the Green Paper on the protection of forests and information on forests in the EU: Preparing forests for climate change, prom. OJ C 377, 7.12.2012, pp. 23-35

statements of will by the forest management bodies directly affecting rights, freedoms or legal interests of citizens or organizations.

**Emphasis is placed** on those administrative proceedings which, to a large extent, contain specific legal provisions providing for an exception to the general legal framework. A conclusion is made that such exceptions must be specific, clear and substantiated, because any substantial and unjustified deviation from the general legal regulations, according to the settled case-law of the Constitutional Court, leads to non-implementation of the constitutional criteria for ensuring the legal order of the state, legal predictability and security. This, in turn, creates a conflict with the rule of law.<sup>4</sup>

### 3. Purpose and tasks of the study

This work aims to study in detail the administrative legal regime of forests and forest territories. The special administrative proceedings, which preclude the effect of general law, as well as the cases not regulated by the special law, to which the general legal regulation has subsidiary application, are analyzed. The compliance of the special legal framework with EU forestry policies is being examined. The purpose of the work is to contribute to clarifying the current legal regime of forest territories, to eliminate contradictions and gaps therein, and to present a vision for improving the legal framework. Due to the use of the analytical method of legal comparison, weaknesses and gaps are outlined in the current regulation of forest territories, which are discussed and substantiated in detail in the relevant chapters and sections.

The goal thus set is achieved through the following **tasks**:

- analysis of the history of forest legislation, which constitutes part of our cultural and historical heritage;
- analysis of the powers of forest management bodies, which is made in the context of their competence, perceived as legal competence of the relevant body, i.e. as an opportunity for the competence of the public body to be exercised in the form of specific authorities;
- analysis of the legal characteristics of the concepts of "forests" and "forest territories", the types of ownership over them, legal restrictions on the acquisition and ownership of plots in forest territories, as well as differences in the administrative legal regime determined by the holder of the property rights;
- analysis of the specific administrative proceedings, the successful conduct of which leads to a change in the administrative legal regime applicable to a certain plot and, accordingly, to a change in the degree of governmental regulation;
- analysis of the specifics of the administrative proceedings, presented in this work under the general name "forest territory management", ending with an administrative act that gives rise to consequences in rem or contractual consequences;
- analysis of the provisions governing the paid provision of ecosystem services (Chapter 17 FA), examining the possible reasons why **those provisions are not applied**. This works justifies the need for introduction of adequate legal regulation, providing incentives for the offering of ecosystem services and form specific de lege ferenda.
- offering interpretation and possible solutions for overcoming specific issues;
- making proposals for amending and improving the legislation.

### 4. Research methodology

---

<sup>4</sup> Constitutional Court Decision No. 3 of 6 March 2014, on constitutional case No. 10 of 2013, prom. SG, issue 24 of 18 March 2014



To achieve the scientific goal and the tasks set, the dissertation uses the general scientific methods of knowledge: observation, description, comparison, method of scientific analysis and synthesis, inductive and deductive method.

The method of historical analysis was also used to trace the development of the regulation of public relations in the field of forestry, along with the comparative method, which reveals the differences between the special legal regulation and the general legal regulation, as well as the compliance of the existing special legislation with the European forest policies.

## **5. Practical importance**

The dissertation is an attempt for a detailed and complete scientific study of the special legislation on forests and forest territories. The practical benefits can be summarized as follows:

- the relationship and compliance of national forest legislation with the policies of the European Union in the field of forests and forest territories is investigated;
- the administrative proceedings, which contain to the largest extent special legal regulations governing an exception from the general legal regulation are being investigated and conclusions are made whether they are necessary and justified;
- the case law of the Constitutional Court, Supreme Court of Cassation and the Supreme Administrative Court relating to public relations that arise in forests and forest territories is being studied;
- the shortcomings in the existing legal regime of forest territories are specified and specific weaknesses and gaps therein are analyzed;
- specific contradictions of the special legal regulation with the provisions of the Constitution and with the basic principles of law are stated, justifying their inadmissibility;
- proposals have been made to de lege ferenda to change the existing regulations;

## **6. Scope and structure of the study**

The dissertation contains 224 pages. It is accompanied by a reference to the literature used, containing 77 titles, 66 of which are in Cyrillic and 11 in Latin. All titles are cited in the dissertation. 336 footnotes have been made.

The dissertation consists of an introduction, three chapters and a conclusion. Each chapter is divided into paragraphs marked with Arabic numerals. The paragraphs are marked with thematic headings and are structured into paragraphs and sub-paragraphs, indicated by the corresponding symbols. Contents, a list of abbreviations, references are also included. The structure introduced meets the main tasks set out in the study.

## **II. CONTENTS OF THE DISSERTATION PAPER**

### **Introduction**

The introduction explains the relevance of the topic, indicates the subject of study and the tasks that the author has set. The importance of public relations that arise in the field of forests and forest territories is substantiated - forests and forest territories are part of the territory of the Republic of Bulgaria and fulfill many environmental, economic and social functions. They provide and maintain 85% of the country's water runoff, keeping over 80% of the protected plant species and over 60% of the endangered animal species<sup>5</sup>. Forestry and forestry industry are traditional livelihoods and are of particular importance for rural development and for improving the quality of life. The forestry sector accounts for 7% of Europe's economic growth and is the third largest employer in the European Union (EU) - providing over 3.5 million jobs<sup>6</sup>.

The introduction clarifies the subject scope of the individual chapters of the dissertation.

## **Chapter One**

### ***Historical development of the legal regime of forests after the Liberation. Nationalization and restitution of forests. Concept of administrative legal regime of forest territories and forest management bodies.***

#### **§ 1 Historical development of the legal regime of forests after the Liberation**

**Paragraph one** of Chapter One examines the reasons that led to the prevailing state ownership of forests in Bulgaria. They are rooted in the specifics of the legal regulations in force in the Ottoman Empire before the Liberation, which constitute basis for the adoption of forest regulations after the Liberation of Bulgaria.

In Bulgaria, until the adoption of the first Republican Constitution, a total of six forest laws were adopted and promulgated. The adoption of six laws within a relatively short legal period shows the increased dynamics and instability in public relations with regards to forests.

It is concluded that since the very introduction of the specific forest legislation, forest has been perceived not only as a natural asset, but as a factor of great importance for soil, water, air, biodiversity and climate in general. The content of forest ownership starts to gradually and irreversibly include its "social function", which in turn binds it with public law<sup>7</sup>.

#### **§ 2 Nationalization and restitution of forests**

##### **➤ Nationalization**

**Paragraph two, point one** analyzes the nationalization of forests and forest territories. The view is that the social function of ownership of forests and forest territories is the forerunner of the nationalization carried out in the forestry sector, is justified<sup>8</sup>. The legal differences between nationalization and

---

<sup>5</sup> The data is obtained from the National Strategy for the Development of the Forestry Sector in the Republic of Bulgaria for the period 2013 - 2020, issued by the Ministry of Agriculture and Food, adopted by the Council of Ministers on 27.11.2013, published on the website of the Forests Executive Agency on 11.12.2013; [www.iag.bg](http://www.iag.bg)

<sup>6</sup> The data is obtained from the Draft opinion of the European Committee of the Regions - Mid-term review of the EU Forest Strategy, updated. Prom. OJ, p. 361 of 5.10.2018, pp. 5-8, also Opinion of the European Committee of the Regions - Implementing the EU Forest Strategy, prom. OJ, p. 275 of 14.08.2019, pp. 5-8

<sup>7</sup> The social function of property is examined in detail by Katsarov K. in Katsarov K. Theory of nationalization S.: Ciela, 2011, mainly on pp. 220 - 254. The author derives the reasons for its existence by the fact that it is based on the coexistence between two basic legal institutions for human society - property and the state, where using the transformation of private property into state property is required to ensure the protection of the public interest. Property restrictions are considered and referred to by the author as "material nationalization", which does not lead to a change of ownership, but results in a significant restriction of ownership

<sup>8</sup> This view is developed most fully by Katsarov K., Cit. work, pp. 27-29

alienation of property in the public interest, as well as between nationalization and confiscation are described. We justify the conclusion that, although nationalization is still burdened by the peculiarities of the political and historical moment when it took place, today it is still part of humanity's modern legal inventory. We also maintain that nationalization of forests is the legal act that fully realizes the idea of "socialization of property rights" on forest territories.

➤ *Restitution of forests and lands from the forest fund*

From the point of view of legal history, the **second paragraph, point two** analyzes the legal regulations, on the basis of which the restitution of ownership of the forest territories was carried out, focusing on the restitutionary nature of the administrative procedure. The problems of this process, which is already part of the history of forest legislation, are outlined. Conclusions are made regarding the effects of the restoration of ownership of forests and plots within forest territories, which can be summarized as follows: 1. Restitution leads to the creation of different types of property in the forest territories - state, municipal and of individuals and legal entities, with **state ownership again prevailing**. It covers 74.5% of their total area; 2. Different types of ownership of forests and forest territories require the introduction of legal mechanisms through which owners are directed to manage their forests in a manner that ensures their reproduction. 3. State regulation and regulatory restrictions on the exercise of ownership rights on forest territories are part of the specifics of the legal regime of forests and forest territories. This specificity is exacerbated by the fact that the prevailing type of forests property is state property; 4. This requires that the special administrative legal regime of forest territories complies with the legal acts regulating the way the state manages its property in the interest of the citizens and society. In cases where the special Forestry Act provides exceptions to the general legal regime, those exceptions should be clear, justified and comprehensively regulated.

### §3. Concept of the administrative legal regime of forest territories and forest management bodies

➤ *Concept*

**Paragraph three, point one** defines the concept of the administrative legal regime of forests and forest territories, understood in its broadest sense as a set of legal rules governing the overall functioning of the forestry sector. It justifies the understanding that the administrative legal regime of the forest territories is an administrative process, which, considered as a procedure, represents a unified system of statements of will and actions in the implementation of the rules of the special forest legislation. It is argued that the subject of the administrative proceedings, regulated by the Forest Act, are the public relations that develop in the sphere of executive activities in the forest territories. By issuing individual administrative acts, the forestry executive bodies realize their law enforcement activity in the forest territories by applying the legal regulation to the specific addressee. The administrative relationships that arise are an expression of authority and submission. It is argued that the administrative-legal regime of the forest territories, considered as an administrative procedure, makes it possible to reconcile personal and public interests in carrying out the activity of state **government**.

➤ *Forest management bodies<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> The term "forest management authorities" is used in the paper, although the more legally correct term would be "forest territory management authorities". According to the Forest Act, the term "forest territories" is generic because forests constitute part of the forest territories. Notwithstanding the above, the central administration implementing state policy in the forestry sector is named Ministry of Agriculture, Food and Forestry and Forestry Executive Agency. Local administrative structures are the regional forest directorates. Therefore, the generic term used in the dissertation paper that brings together state, local, and public organizations with forest management powers is "forest management authorities." Thus we recognize the fact that from a cultural and historical point of view, the concept of "forests" summarizes and convincingly expresses the value and importance of the object of legal regulation - forests and forest territories.

**Paragraph 3, point two** analyzes the system of state, local authorities and public organizations in the field of forestry, which is part of the administrative legal regime of forest territories. The state policy in the forestry sector is carried out by state bodies, which exercise authority and have competence defined by the law. We examine the legal content of the concepts of "competence" and "functions" of state bodies, which is most fully defined in the context of the theory of separation of powers. It is argued that the main difference between functions and competence is that the functions indicate the directions of influence, the directions in which the state wants or is obliged to carry out its policy towards society. They are the link between the policy that public authorities must pursue, and the statutory powers as a manifestation of competence. It is concluded that the involvement of the competence of the Council of Ministers in the management of forest territories is not incidental and is no exception, but is part of the sustainable legal regime of forests. The competence of executive authorities with other sectoral competence in the administrative legal regime of forests territories stems from the need to regulate certain public relations in the forests in the most productive, i.e. the most effective way, when there are interests relevant to the competence of such bodies.

## **Chapter Two**

### *Concept of forest territories and types of ownership thereof. Transformations in forest territories - concept and types.*

#### **§ 1 Concept of forest territories and types of ownership thereof**

##### ➤ *Concept*

**Paragraph one, point one of Chapter 2** is aimed at clarifying the content of 'territory', for which the current legislation does not provide a legal definition. It is emphasized that the structure of the territory implies a combination of interests and balancing, since it is part of complex planning - economic, social, environmental and spatial. A connection is made between the fact that the introduction of reliable, from the point of view of the state and law, sources of information about land leads to the need for creation of the cadastre as a set of basic data on real estate on the territory of the Republic of Bulgaria. A detailed analysis of the concepts of forests and forest territories is carried out. It is argued that the concept of forest territory is much broader because it eliminates the spatial criterion for all lands other than forests. A drawback of the regulation is that the legislative definition gives the impression that water areas are not included in the forest territories. It is emphasized that this legislative approach leads to significant confusion because it raises the following question: since only forests and lands are included in forest territories, what territory is the water area falling within their borders. Water areas are linear elements that can fall within and pass through different types of territories. Arguments have been put forward to prove that the exclusion of natural lakes, waterfalls and other water areas from forest territories would be illogical and this constitutes an omission on the part of the legislator. It is concluded that forest territories, including forests within them, constitute a special and distinct type of territory, different from the other types of territories defined in the SPA. This is due to the implementation of spatial planning on the territory of Bulgaria, which takes into account and creates conditions for the proper allocation of resources of various types.

##### ➤ *Types of ownership of forest territories*

**Point two of paragraph two** examines in detail the types of ownership in the forest territories. The subject of the analysis is the case law of the Constitutional Court, according to which the state and the municipalities can also own private property, because they also have an opportunity to carry business activities and to participate in the civil turnover. The practical meaning of the definition of "private" is expressed first and foremost in the application of the principle of equal treatment between holders of private property rights in forest territories - the state, municipalities, individuals and legal entities. This

equality applies both to the substantive content of the property right and to the procedural safeguards for its protection.

In addition, we discuss another drawback of the Forest Act, namely that it defines as private property those forest territories the ownership of which is restored to natural and/ or legal persons, as well as those acquired through a legal transaction or other acquisition methods and **are not state or municipal property** (Art. 25 FA). The wording of the legal provision gives the wrong impression that private entities can only be individuals and legal entities and the state and municipalities are excluded as private entities. Since this is absolutely false, a proposal is made for terminological harmonization of the terms in the FA, providing for revisions of the texts within the meaning set out in the Constitution of the Republic of Bulgaria and the other applicable legislation.

➤ *Mandatory restrictions on the acquisition of forests and forest territories*

**Point three of the second paragraph** deals with the mandatory restrictions on the acquisition of forests and forest territories.

It is argued that the restriction of ownership of forest territories or the prohibition of an identifiable circle of legal entities from owning forests constitutes an element of the theoretical construction of 'socialization of property rights'.

The Second Amendment to the Constitution is also discussed, according to which the restriction on the acquisition of ownership of forest territories remains in force for natural and legal persons from non-EU countries and countries which are not party to AEEA. Here problem arises - there is no institution in Bulgaria to collect, store and process data on cases, where foreign citizens have ownership of forest territories in violation of the special provisions of the FA<sup>10</sup>. The lack of information leads, in turn, to the fact that the provision of Art. 24 of the FA has become dysfunctional. An opinion is expressed that the non-fulfillment of the mandatory provision of Art. 24 of the FA represents a threat to the legal order and national security of the state. The argument stems from the fact that the plots in forest territories are part of the territory of the Republic of Bulgaria. Apart from this, due to the absence of information, the state is unable to fulfill its imperative obligation, thus violating the established constitutional and legal order.

## **§2. Transformations in forest territories - concept and types. Altering the designation in forest territories.**

➤ *Concept and types of transformations inn forests*

In the first point of paragraph two we argue that public relations involving alteration of the designation and disposition with property are the basis for the functioning of the entire forestry sector. This is because the special administrative legal regime, being a set of legal regulations, finds its application only to that part of the territory of the country which is forested, i.e. the alteration of the designation of a plot also changes the legislation applicable thereto.

The change of ownership of a property in forest territories, although it does not alter its designation, is not only a disposal transaction and it does not have only legal effect. The relevant type of disposal - sale, substitution, consolidation - leads to a change of the subject of property right - state, municipalities, natural or legal persons. As a result, the type of administrative legal regime applicable to the property concerned and the intensity of the governmental influence are also changing. Depending on the subject of the property right, different legal rules of the special forest legislation and a different legal method of regulation are applied.

We explain that the linguistic interpretation of the word "transformation" reveals the presence of linguistic and semantic elements that serve to introduce a unifying term for the purposes of this paper.

---

<sup>10</sup> The terms foreign nationals and foreigners denote third-country nationals, not covered by the provision of Art. 22 CRB

Under the general working concept of "transformations in forest territories", this paper examines the set of legal actions, through the successful implementation of which the applicable administrative legal regime for the respective plot in forest territories changes. Considered from this point of view, the concept of "transformation in forest territories" unites individual administrative proceedings ending with administrative acts, which are the result of the application of special substantive rules. An essential element in the characterization of some of the proceedings, regarded as "transformations in the forest territories", is the issuance of individual administrative acts which constitute legal facts giving rise to legal consequences having a proprietary effect.

The similarities between all proceedings for designation alteration are summarized: they have the characteristics of an administrative procedure, which is carried out within the scope of the state's executive and directive activities. The administrative proceedings aimed at altering the designation of plots according to the FA are divided into those aimed at altering the designation of properties in forest territories into territories with other land use and vice versa - proceedings aimed at altering other types of territories into forest territories.

• *Altering the designation of plots in forest territories into other types of territories*

**In this sub-section** the paper considers the alteration of the designation of plots in forest territories into another type of territories, which is the most important type of transformation, because a change in the spatial designation of the forest territories is carried out, along with their conversion into properties with another spatial designation. It is argued that this type of transformation should be regulated as an exception and the legal framework should be precise, clear and transparent. However, as a result of the analysis, problems are identified that can be formulated as follows:

A disadvantage of the legal framework is the separation of two individual proceedings - conciliation and substantive, aimed at the same purpose - the alteration of the designation of plots in forest territories into another type of territories, with the same subjects - an administrative body and a party, ending with two separate individual administrative acts that are subject to appeal under the procedure of the APC. The submitted paper argues that this **legislative decision undermines the efficiency of the administrative procedure**. We support the view developed in legal theory, that the two administrative proceedings can be combined, making the conciliation procedure part of the procedure for issuing an individual administrative act allowing or refusing the alteration in the designation of plots in forest territories<sup>11</sup>.

**An argument** for combining the two proceedings is contained in the **principle of expedience and procedural economy**, which requires the proceedings to be completed within the statutory and short terms, and the procedural actions to be carried out with the least loss of time and money by the participants in the proceedings.

Another significant problem of regulation is the existence of errors in specific provisions. The erroneous use of a referring legal provision leads to the designation of a body as an author of a specific administrative act, which does not have the competence to issue such an act. The paper supports the argument that errors concerning the competence of an administrative body are absolutely inadmissible in an act of a legal rank.

➤ *Altering the designation of other types of territories into forest territories*

This item under paragraph 2 analyzes the administrative procedure through which a gratuitous change of the designation of agricultural or disturbed territories into forest territories is made (Article 81 of the

---

<sup>11</sup> In this sense, Stoyanov V, Kurteva St., Stoykova Yu, Legal Regime of Agricultural Lands and Forest Territories, S.: Labor and Law IC, 2011, p.295-296

FA). The performed analysis justifies the conclusion that carrying out such proceedings in the manner regulated under Art. 81 FA upsets the balance in the principles of territorial structuring. This is a consequence of the special legal norm failing to provide an opportunity for the competent authority to carry out an assessment with regards to the appropriateness of such a decision and thereupon issue a refusal to alter designation.

Further serious shortcomings of the legal framework may also be outlined: There is a clear inconsistency between Art. 81 of the FA and the provisions regulating the change of designation of agricultural lands, as provided for in the Law on Protection of Agricultural Land (LPAL) - Art. 29 et seq. As outlined in the Constitution of the Republic of Bulgaria, arable land is to be used only for its intended purpose and a change of designation is only allowed as an exception, in the presence of a proven need thereof and under the conditions, as well as as per the legally determined order (Article 21, paragraph 2 of the CRB). Agricultural land represents national treasure and may only be used for agricultural purposes (Art. 2 para. 1 LPAL). Violation of the obligation to use the agricultural land for the intended purpose may be grounds for imposing criminal, administrative and criminal liability. The analysis carried out argues that the appropriateness of changing the use of landed properties in agricultural areas in forest territories should be subject to effective and rapid control.

This paper outlines a proposal for the change of such transformations, the aim being to create the most effective control over the activity of administration in altering the designation of agricultural territories into forest territories.

• *Changing the designation of agricultural land in forest territories after inventory procedures are completed*

This subparagraph analyzes the administrative procedure, as regulated under Art. 83 FA. One could justifiably conclude that Art. 83, para. 9 of the FA regulates an additional type of transformation which is not linked to inventory procedures. Specific arguments are provided as to this provision being pointless since the change of purpose of disturbed and agricultural territories, which also include land that is unfit for agricultural use, into forest territories, is carried out free of charge under the conditions and in accordance with Art. 81 of the FA. Emphasis is placed on the fact that the **renewed regulation** of public relations by means of another provision **serves to create confusion** and contradicts common sense in regulating such transformations.

One may conclude that the legal framework needs to be clear and easy to enforce if it is to serve the public interest that arises from the importance of forest territories as an object of regulation. A case to the contrary creates conditions for harmful practices created by conflicts of interest, uncontrolled management decisions, or abuse of power. Specific proposals are made in order to improve the legal framework and create precise and clear special provisions in order to avoid the negative consequences and obstacles of purely departmental, sectoral or administrative-bureaucratic nature.

*§ 3. Sale, exchange and consolidation of plots in forest territories as a type of transformation in forest territories*

In the third paragraph, the paper analyzes the administrative proceedings aimed at conducting disposal operations with forests and forest territories. These are the purchase, sale, exchange and consolidation of plots into forest territories. As a specific legal construction, consolidation contains the characteristics and has the proprietary effect of substitution. The rationale for combining these disposal methods under the common name of transformations into forest territories is as follows:

The respective type of disposal - sale, exchange, consolidation - leads to a change of the subject of the property right and, consequently, to a change in the type of the administrative regime and the intensity of the governmental influence. In view of the subject of property rights - the state, municipalities, natural or legal persons - Different legal rules, part of the special forest legislation, as well as different methods of regulation are applied depending on the particular subject of ownership rights: state, municipalities, physical and natural persons.

The third paragraph of the paper does not focus on the substantive nature of the particular disposition, but rather examines the development of special administrative proceedings and the type of legal facts of complex factual composition that lead to the respective dispositional effect.

➤ *Purchase and sale of land in forest areas*

In this point of paragraph third, the special emphasis is placed on the special procedure concerning the sale of plots in forest territories - private state property. The analysis performed reveals unfinished factual elements within the special legal regulation. The Forest Act **does not specify the competent authority** which is supposed to issue an order determining the buyer and the price after the tender procedure is concluded, as well as to conduct a sale contract. There is also no rule referring to provisions of the law itself. It is argued that this represents a serious loophole in legal regulation since the competence of the administrative body is its most important characteristic and is only determined by a legal rule. This stems from the fact that competence is exercised in specific powers of authority. There is no possibility of interpreting the provisions governing the competence of the authority in a broad or narrow sense because "competence", as per the legal doctrine, is also defined as the legal personality of the authority. Acts suffering from the deficiency of incompetence are illegal and subject to annulment.

➤ *Replacement of forest areas - privately owned by the state*

This item under paragraph 3 provides a retrospection of the negative experience based on consequences of the replacements made under the repealed Forest Act, and reaches the conclusion that this negative experience should engage the legislator towards the creation of a clear, transparent and consistent legal framework. The substitutions made over the period January 1, 2007 - January 27, 2009 are still leading to negative consequences - in a procedure under Art. 108 (2) TFEU, the European Commission issued a Decision on an aid scheme put in place by the Republic of Bulgaria with regards to the substitutions of forest territories.<sup>12</sup> As a result of this decision and on the grounds of Art. 14 (1) of Regulation (EC) No. 659/1999, this aid should be repaid by the beneficiaries, together with the interest covering the

---

<sup>12</sup> Decision (EU) 2015/456 on aid scheme No SA.26212 (11 / C) (ex 11 / NN - ex CP 176 / A / 08) and SA.26217 (11 / C) (ex 11 / NN - ex CP 176 / B / 08), implemented by the Republic of Bulgaria in the substitutions of forest land (notified under number C (2014) 6207), promulgated L OJ issue 80 of March 25, 2015



period from the date on which the unlawful aid was made available to the beneficiary until the date of its actual recovery.<sup>13</sup>

The conducted analysis reveals specific gaps, which is why the paper offers proposals for improving the legal framework which would overcome the consequences of the incomplete factual composition in the hypothesis of the legal norm.

➤ ***Merging properties in forest areas***

This item under paragraph 3 deals with the consolidation of plots in forest territories. Emphasis is placed on the nature of this special administrative proceeding which, when successfully carried out, leads to a redistribution of plots in forest territories through the translational real property effect of the exchange, with the aim of ensuring that their owners obtain amalgamated properties in exchange for their smaller and scattered properties. The specificity of the proceedings is determined, which is characterized by a dynamic factual composition, each will or action whereof gives rise to an administrative relationship ensuring that proceedings are expedited towards a clear end - the issuance of a final act which terminates the proceedings and has a substantive effect. It is also emphasized that the administrative procedure provides for the execution of factual composition, which only comes into effect in case of a full and consistent manifestation of all the legal facts contained therein. This factual composition is mixed as it consists of civil and administrative legal facts. It is further noted that the consolidation of properties in forest territories is an important type of transformation in view of the practical implications for the forest sector. Through consolidation, sustainable management is achieved, which improves the diverse functions of forest territories. It is proposed that the legal framework of the merger be improved and specified, by setting deadlines through the special legal provision of Art. 38 of the FA within which individual administrative acts should be issued, thereby creating rights and obligations for citizens and organizations. The need for such a proposal is justified by the provision of adequate protection of their rights.

### ***Chapter Three***

***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***

Chapter 3 of the paper combines the examination of the special administrative proceedings, with the successful carrying out of which the right of construction, easements and the right of use on landed properties in forest territories are established; of the proceedings leading to their rental or lease, and those governing the management of forest roads. Along with the above productions, the provisions of Chapter 17 of the Forestry Act are also discussed, as the thesis is defended that the provision of

---

<sup>13</sup> According to the Commission Decision, potential beneficiaries of incompatible State aid are those natural and legal persons who participated in the 132 exchange transactions with the Bulgarian authorities during the period 01.01.2007 - 27.01.2009 and who fall within the scope and meet the criteria for "enterprises" within the meaning of Art. 107 (1) of the Treaty

ecosystem services from forest territories should be part of an integrated, environmentally friendly and sustainable management system.

➤ *Construction in forest territories*

Analysis of administrative proceedings that lead to the establishment of the right to build in forest territories without a change of designation reveals complexity, contradiction and inconsistency in the legal framework. It is concluded that the lack of clarity and stability in the legal framework leads to a threat to fundamental constitutional principles.

The argument is made that, in the absence of clear and specific criteria, legal order is compromised by the possibility of establishing a right of construction on forest territories that represent public state property. Nor does it justify the legislative decision that the competence of the Council of Ministers for establishing this right on publicly owned sites should be derogated from and delegated to the executive director of the Executive Forest Agency - a body under the special legal regime of forest territories. does not have the ability to manage and dispose of a public resource.

Specific proposals are made de lege ferenda. They wish to create clarity and consistency in the legal framework, the aim being to protect public interest related to the prevention of abuses, mismanagement, as well as to curb candid corruption practices.

➤ *Easements in forest territories*

This item outlines the specificity of easement as per art. 61 FA, which is contained in its establishment for the benefit of certain persons, those being the owners of technical facilities, and with a view to servicing their activity, as opposed to being established for the benefit of persons who are owners of the so-called "dominant properties". This peculiarity of the easement under the FA provides the basis for the legal theory and the case-law to classify them as "quasi-personal".

It is emphasized that easements in forest areas are characterized by substantive content which corresponds with the need for a faster resolution of issues of interest to a wide range of individuals. This interest can only be protected by an efficient and rapid process.

As a result of the analysis, the opinion is formed that the **flexibility and efficiency of easements** in forest territories, as conditioned by their substantive content, **are blocked by the special legal framework by creating a cumbersome, slow and inefficient administrative process**. Specific proposals are made to set up efficient and rapid procedures for setting up easements in forest territories. The fact that the legal norm does not correctly and adequately differentiate between administrative relationships characterized by inequality between entities and an authoritative method of legal regulation from purely civil relations that develop between equal entities is highlighted as a disadvantage.

**§ 2. Management of plots in forest territories: Right to use, rent and lease, management of forest roads**

➤ *Right of use*

The second point of paragraph two argues that the right of use in forest territories - state or municipal property - can be established only on properties that are private state or private municipal property. Although the Forest Act does not contain a provision to this effect and does not specify the type of property, an argument for such an opinion is contained in the Concessions Act. The Concessions Act is the normative act that regulates the conditions and procedure for awarding a concession for the use of objects - public state or public municipal property (Article 1, Paragraph 2 of the CA). In cases where a right of use is established on a plot within forest territories - public state or public municipal property, there will be a concession for use (Article 6, para 2, item 3 of the CA).

A specificity of the right of use in forest territories is the possibility of establishing it only for performing specific activities, and the statutory provision also refers to the time limits for which this right can be established. Emphasis is placed on the fact that the restrictions on eligibility for the establishment of the right of use in forest territories apply to all types of ownership - state, municipal, property of natural or legal persons.

➤ **Significance and peculiarities of the special procedures for establishing or allowing use for the placement of beehives in forest areas:**

In the sub-clause, particular attention is paid to the two special procedures set out in the Forest Act, the successful conduct of which leads to free use of forest territories. The first procedure leads to the establishment of a right of use for the organization of permanent apiaries within the meaning of the Apiculture Act. The second procedure does not lead to the establishment of a real right of use, but to the issuance of a use permit related to the activities for accommodation or relocation of temporary apiaries.

The expediency of the two procedures, being their main feature, combined with the gratuitous nature of the established or permitted use, lead to the conclusion that we are facing a peculiar valuation of the ecosystem services provided by beekeeping. This legislative decision is supported in the paper, substantiating the argument that the legislation should provide for similar fast and gratuitous procedures for the accommodation of apiaries in other types of territories, not only in forest territories. Thus these procedures will become an integral part of a broader legal regime governing the payment for these ecosystem services. The reasoning for such a proposal is based on the contribution of apiculture, as a sector of stock-breeding, has for keeping biodiversity and ecological balance in nature as well as the importance of this industry for obtaining the relevant yields. The paper focuses on these issues because it supports the thesis that **the future of ecosystem services, which are currently taken for granted** - clean air, clean water, pollination, etc., **requires the introduction of adequate motivation for their provision**. Valuing ecosystem services offered is an inevitable part of such motivation.

➤ ***Rent and lease of plots in forest territories***

In this point of paragraph three we argue that the use of forest territories (both as proprietary and contractual right) **shows certain peculiarities**. This is because forest territories are a complex collection of land, trees and other forest vegetation, multi-purpose biospheres and terrestrial ecosystems with enormous biodiversity. The starting point in the matter under consideration is the understanding that the use of forest territories means to exercise, on the basis of a legally recognized opportunity, de facto power over the property for the purposes stated in the Forest Act, where such right may be

proprietary or contractual (contract for rent or lease). The section under consideration outlines the legal characteristics of the rent and lease agreements for plots in forest territories and emphasizes the significant differences between the two contracts. The administrative legal specifics of the procedure for concluding a rent or lease contract for forest territories - state property are outlined.

➤ *Provision of forest roads for management by the municipalities*

This point of paragraph three emphasizes that the Forestry Act - Chapter III - Property, Section II - Disposal of property, regulates the provision of forest roads - **public state property**, to be managed by the municipalities for the purpose of performing their functions, as well as for the permanent satisfaction of public needs of local importance (Article 37 of the FA). It is argued that this provision should not be placed in Section II – Disposal of Property. The argument for the above stems from the established legal regime of plots and chattels - public state property, which cannot be subject to disposal or be acquired by prescription (Article 7, Paragraph 1 of the State Property Act).

The analysis of the provision of Art. 37 of the Forestry Act leads to the justified conclusion that forest roads - public state property, after the performance of the procedure stipulated by the legal regulation, are provided to be managed by the municipalities. It is argued that such management contains the authority of the respective municipality to possess, use and maintain the forest roads, on behalf of the state, at its own expense and on its own responsibility, and the state ownership of those roads is not be terminated.

### § 3. Forest ecosystem services

Paragraph 3 justifies the opinion that payments for ecosystem services are the connecting link through which revenue from services related to sustainable forest management can and should be secured. Emphasis is placed on the absolute unacceptability of the fact that the provisions of Chapter 17 of the Forest Act - Public Ecosystem Benefits - have not been applied for nine years, due to the lack of criteria for their implementation. Specific proposals are made to further develop the administrative legal regime of the forest territories with legal regulations, by virtue of which, income would be generated from the provision of ecosystem services. It is argued that investment in nature is increasingly required and identified as a key tool in the actions against climate change. It is argued that the swift response of the legislature, the introduction of a clear and enforceable legal regime for the PES, will lead to the development of an economic and financial mechanism through which the valuation of ecosystem services today will be capitalized into investments for the future generations<sup>14</sup>.

### Conclusion

The final part of the dissertation summarizes the general findings of the entire scientific study and makes de lege ferenda proposals regarding the problems that need a legislative solution. Some of them involve small gaps or contradictions, the removal of which would clarify the will of the legislator and facilitate the application of the legal framework. Another part of the problems identified lead to the

---

<sup>14</sup> The abbreviation PES meaning payment of ecosystem services, is formed by the English term Payment for Ecosystem Services

contradiction of the special Forest Law with the provisions of the Constitution and with the basic principles of law, which justifies their absolute inadmissibility. They can be summarized as follows:

1. One of the main problems in the current Forestry Act, which is established through comparative legal analysis, is related to the competence of the administrative body, understood as specific powers of authority, with regard to the public resource - forest territories - public state property. In the special legal framework, the competence of the Council of Ministers to establish the right of construction on forest territories - public state property (Article 54, para 2, item 1 of the FA) is derogated with an exception provided for in the same regulation and is transferred to the executive Director of the Forestry Executive Agency pursuant to the legal provision of art. 54, para. 2, pt. 3 of the FA. This legislative decision cannot be supported for the following reasons: it allows the right to build on forested territories - public state property, in a sufficient number of cases to be established not by the Council of Ministers, by the Minister of Agriculture, Food and Forestry, but by the FEA Executive Director. A characteristic feature of public property is that it serves the public interest and this is a constitutional obligation. It may be concluded that the **special legal provision creates an unreasonably wide opportunity for administrative disposal of public resources / forest territories - public state property/**. In addition, another drawback in the regulation is the absence of clear and justified criteria for the establishment of the right to build on forest territories - public state property.

2. Art. 81 and Art. 82 of the Forest Act contains a rather explicit form of institutional authoritarianism, and this legislative approach is severely criticized and cannot be shared for the following reasons: There is a lack of consistency of the provisions of the FA (Articles 81 and 82), with those regulating the alteration of the designation of the agricultural lands in accordance with the Law on Protection of the Agricultural Lands - Art. 29 et seq. This is because, according to the Constitution of the Republic of Bulgaria, arable land is used only for its intended purpose, and its change of purpose is allowed as an exception, where there is a proven need for that and under the conditions and in accordance with the procedure established by law (Art. 21, para. 2 CRB).

3. One of the major issues of the current Forestry Act is related to the separation of two individual procedures carried out before the same authorities, between the same parties and aimed at the same purpose in the following cases: alteration of the designation of plots in forest territories into properties with other designation; establishment of a right to build and establishment of easement in forest territories. These two independent proceedings are called "conciliatory" and "principal/ leading" proceedings in the paper, and the legal regulation uses the "filing a request for advance coordination" and "filing a request based on a form for establishment" of the relevant right. In legal theory, with regard to the matter related to the change of the designation of plots in forest territories into properties with other designation, the opinion was developed that the two separate proceedings "reconciling" and "principal" can be combined, where the conciliation procedure becomes part of the procedure for issuing an individual administrative act for a decision or refusal<sup>15</sup>. In the paper this opinion is fully supported and further developed for the other cases, for which the special administrative legal regime of forest territories regulates the performance of preliminary coordination as an independent procedure: establishment of the right to build and establish easements in forest territories. The main arguments are as follows:

---

<sup>15</sup> Stoyanov V, Kurteva St., Stoykova Yu, Cit. paper, pp.295-296

In order to justify the existence of two separate proceedings - reconciling and principal, it is necessary to have additional and basic competence of different administrative bodies. In the cases under consideration, the authority that resolves the substantive issue of the establishment of the relevant right in the forest territories and has the primary competence for doing so is at the same time the authority that performs the preliminary coordination. **In practice, there is a decision made twice on the same issue by the same administrative body.** This double decision-making seriously violates the **principle of expediency and procedural economy**, which requires the procedure to be completed within the statutory and short terms, and the procedural actions to be carried out with the least loss of time and money for the participants in the proceedings. The **principle of complex administrative services**, including the efficient provision of services, is also violated.

4. Due to inaccuracies in the references, errors in the legal provision are manifested, which is unacceptable for a statutory act with the rank of law (rf. to Art. 77, para. 2, Art. 56, para. 4, Art. 63, para. 4 FA). The hypotheses are discussed in detail in the paper. In general, they are limited to the fact that the authority competent to issue the respective individual administrative act is the Council of Ministers, and the referring statutory provision indicates the Minister of Agriculture, Food and Forestry.

It is argued that this problem should not be underestimated because errors, although caused by inaccuracies in the references, are related to the competence of the administrative authority, which is the most important guarantee of legality in the government and in particular in the administrative procedure.

**5. The existence of mandatory provisions** in the Forestry Act, **which are not applied**, is disturbing and legally unacceptable from legal point of view.

The provision of Art. 24 of the FA, according to which the state is obliged to buy plots in forest territories from foreign citizens, the ownership of which has not been transferred by them to persons who have the right to own them, has no practical application. This provision does not apply in practice because there is no state institution in the Republic of Bulgaria to collect, store and process data on cases where foreign nationals own forest territories in violation of the special provisions of the FA<sup>16</sup>. The lack of information leads to an absolute impossibility of fulfilling the provision of Art. 24 FA and renders it inoperative. The failure to comply with the mandatory provision of Art. 24 of the FA constitutes a threat to the legal order and national security of the state. This is due to the fact that the plots in the forest territories are part of the territory of the Republic of Bulgaria. In addition, by failing to fulfill its obligation to buy forest territories from foreign citizens, we are faced with an inadmissible hypothesis - the state fails to fulfill its imperative obligations, in view of which it itself violates the established constitutional and legal order.

6. The next, and particularly drastic case is related to Chapter 17 of the Forestry Act, the provisions of which are neither operational, nor enforceable. The reason is that for nine years the Council of Ministers has not fulfilled its statutory obligation and has delayed the issuance of the ordinance provided for in Art. 249, para. 8 of the FA. As a result, there is no method for valuing ecosystem services provided, and there are no conditions and procedures for payment. The paper repeatedly

---

<sup>16</sup> Chapter Two, § 1 of the dissertation examines in detail the amendments in the legal framework following the Second Amendment of the CRB. It outlines an identifiable circle of legal persons that are obliged to transfer forest territories to persons who have the right to own them within three years of acquiring such forest territories

argues that the time has come for the special legal framework to create practically applicable provisions for the valuation of ecosystem services provided by the forest territories and their transformation into a viable ecological resource.

7. A weakness of the special legal framework is the lack of a precise distinction between administrative and civil law relations, where specific cases are analyzed in detail. It is argued that in view of the need for legislative correctness and respect for administrative law as a branch of law, the special legal regime of the forest territories has to make an adequate distinction between administrative relationships characterized by inequality between entities and authoritative method of legal regulation, from purely civil-law relationships that develop between equal entities.

### **III. INFORMATION ON THE MORE IMPORTANT CONTRIBUTIONS TO THE DISSERTATION PAPER**

1. The administrative legal regime of forests and forest territories has been studied in detail and the analysis of the specific forest legislation is carried out in the context of the European policies for the sector.

2. The types of ownership of forests and forest territories, the mandatory restrictions on the ownership of forests are analyzed in detail, and the ambiguities of the regulations in this field and possible problems arising from them are emphasized.

3. The administrative proceedings representing "transformations in the forest territories" are examined, identifying and outlining the problems in such proceedings.

4. The most basic and global problems in the special forestry legislation that arise from the existence of provisions that are devoid of practical application, have been identified.

5. Following the analysis made, contradictions and gaps in the specific legal framework are identified and solutions are proposed to overcome them.

6. Specific *de lege ferenda* proposals have been made for changes in the regulatory framework in view of the problems identified and the solutions proposed to overcome them.

### **IV. SCIENTIFIC PUBLICATIONS RELATING TO THE SUBJECT MATTER OF THE DISSERTATION PAPER**

The author of the dissertation has made the following scientific publications related to the topic of the dissertation:

1. On some issues in the current Forest Act, *De Jure Magazine*, Issue 1/2018;

2. Restitution of Forests and Lands by the Forest Fund - Historical and Legal Analysis and Conclusions, De Jure Magazine, Issue 2/2018;
3. Forest Management Authorities, De Jure Magazine, Issue 1/2019;
4. The Tarnovo Constitution and the Forest Laws after the Liberation of Bulgaria, Collection, International Round Table on the 140th Anniversary of the Liberation of Bulgaria from the Ottoman Rule and the Adoption of the Tarnovo Constitution, VTU St. St. Cyril and Methodius, Veliko Tarnovo, Faber, 2018;
5. Administrative punishment according to the forestry legislation in Bulgaria, Scientific conference on the topic “50 years Law on Administrative Offenses and Punishments - History, Traditions, Future”, Sofia University “St. Kliment Ohridski”, the report was approved and published in a collection of papers;