

---

**МЕДИИ И КОМУНИКАЦИИ НА 21. ВЕК**  
**21<sup>ST</sup> CENTURY MEDIA AND COMMUNICATIONS**  
**5/2021**

---

DOI: 10.54664/RDWL5288

**Бисера ЗАНКОВА\***  
Фондация „Медии 21“, България

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ МЕДИЙНАТА И ПРАВНАТА КУЛТУРА  
И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ИМ ВЪРХУ СИСТЕМАТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ  
НА МЕДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ<sup>1</sup>**

---

**Bisera ZANKOVA**  
Media 21 Foundation, Bulgaria

**INTERACTION BETWEEN MEDIA CULTURE AND  
LEGAL CULTURE AND THEIR IMPACT ON THE MEDIA  
REGULATION SYSTEM IN BULGARIA**

**Abstract:** The article discusses the democratic changes in the Bulgarian society and the new regulatory system from the perspective of media and legal cultures. The article analyzes legal phenomena as such, as well as the social environment in which they have emerged and developed during the years of democratic transition. Law is a social regulator and has to serve the public interest. In Bulgaria, however, it has always been subject to the political will of the majorities and could not fulfill its function to provide the necessary basis for the establishment of democratic regulatory culture, management culture and culture of independence within the media.

**Keywords:** media, media culture, legal culture, culture of independence, media regulation.

**1. Въведение: култура и култури**

Културата е широко понятие, което може да обхване всички интелектуални постижения на хората, включително правото и медиите. Културата не е монолитна идея и би могла да включва разнообразие от култури. Тя не е обвързана със структури, а е в голяма степен поток от мнения, цели, предпочитания и движения, които подхранват формирането (или неформирането) на институции, процедури, методологии и други социални форми, включително правни инструменти. Формирането на определена правна култура не е независимо от развитието на други култури (политическа, морална, естетическа и др.), като всички те са преплетени, за да създадат специфичния морален и правен климат в обществото, който да служи на обществения интерес. Според Колер „всеки национален закон трябва да бъде обяснен като съответна част от човешката култура“ (Kohler 1901: 273–284).

---

\* **Бисера Занкова** – доктор по сравнително конституционно право, председател на фондация „Медии 21“, bzankova@gmail.com

<sup>1</sup> Статията е изготвена в рамките на научноизследователския проект „Медийната система и журналистическата култура в България (Изследване в светлината на трите модела за отношенията медии – политика на Халин и Манчини)“. Проектът се осъществява от ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“ и е финансиран от Фонд „Научни изследвания“ по договор № КП-06-Н35/6 – 18.12.2019.

Медийната култура е неотменим елемент от демократичната култура, възприемана като свобода на мнението, участие и принос в комуникационните процеси независимост от всякаква необоснована намеса на публичните власти или на частните интереси. Медийната култура обхваща и други култури, като журналистическа култура, култура на комуникацията, култура на регулиране, култура на управление, култура на независимост и т.н.

За целите на моето изследване е нужно да се излезе от чисто правния анализ и тълкуване (правен позитивизъм) на законодателните актове, които регулират определена сфера (медиите) и да се проучат и други фактори. Това не трябва да бъде тясно нормативистично упражнение, а както изтъкнатият унгарски професор Чаба Варга заявява, изследване, което от самото начало се интересува от формирането на различните явления и действия на закона, свързани с културните реакции в човешките усилия за решаване на проблемите, с разнообразните морални и религиозни аргументи и ценностни предпочитания (Warga 2007: 100). Като се следват тези и други наблюдения, може да се определи, че точката, в която се пресичат медийната и правната култура, очевидно е областта на идеите, убежденията, очакванията и принципите, които оформят средата в определен период от развитието на дадено общество и поражда определени правни форми, свързани с медиите. Изследването на регулирането на медиите от културна гледна точка означава да се отговори на въпроси, които надхвърлят чисто юридическото качество на регулативните инструменти и тясно формулираните медийни проблеми.

Намерението на тази статия е не да спекулира абстрактно с теми като култура и култури, а да се концентрира конкретно върху характеристиките на българската медийна и правна култура по пътя към демокрация като важни фактори за реформи на медийното регулиране. Тяхното изясняване също ще ни позволи да разберем по-добре пътя към установяването на новата либерална демократична култура в българското общество до степента, до която я наблюдаваме днес, както и регулативните механизми, възникнали в тази обстановка. В по-конкретен план ще разгледаме демократизирането в България през перспективата на формирането на законите за медиите или всякакви други закони, свързани с медиите, приети през годините на бурни трансформации.

## **2. Цел и методология**

Правните инструменти създават специфична относително независима правна реалност, характеризираща се с конкретни правила и процедури, чиято роля е да осигурят равенство на възможностите, прозрачност и конкурентоспособност на субектите. Правните актове отразяват главно волята на политическите мнозинства, но те също така отговарят в по-голяма или в по-малка степен на потребностите на социалната среда, в която се създават, а медиите са елемент от тази среда. За това изследването ще разчита както на анализа на социалната ситуация, в която е създадена Българската конституция и другите закони, които имат отношение към медийната система, така и на характеристиките на приетите текстове. Правните актове ще бъдат разглеждани в контекст. Целта е да се изясни до каква степен правото може да бъде ефективен инструмент за промени в обществен интерес в областта на медиите в България, при условие че намесата на политически и икономически интереси винаги е била значителна.

## **3. Начало на демократичната култура в българското общество. Правна и конституционна култура**

Социалните чувства и очаквания играят специална роля в многостранния процес на българския преход, започнал през 1989 г. Организираното дисидентско движение възниква през 1988 г. – по-късно, отколкото в други страни от Централна и Източна Европа, като някои форми на протест и гражданско съзнание се появяват в България през 80-те години на миналия век. Тогава са създадени първите нови организации на гражданското общество, които по-късно раждат и опозиционните партии, обединени в Съюза на демократичните сили (СДС). На дискусиите на Кръглата маса приемането на нова конституция, нов закон за партиите и нов избо-

рен закон са обявени за централни в обществения дневен ред. Участниците обаче предлагат и нов закон за средствата за масова информация, но в края на обсъждането изготвянето на такъв закон е отложено – било поради липсата на опит в тази област, било поради желанието на някои политици да се възползват от нерегламентирания статус на националните медии в обстановка на радикални социални обрати. Взето е и решение за свикване на 7-то Велико народно събрание, за да се подготви демократичната конституция „за изграждане на нова, европейска, модерна система на политическа власт“ (Ананиева 2014: 17) и превръщане на тоталитарната държава в демократична. Правните актове се възприемат като основен съграждащ елемент на демократичната държава.

Ролята на върховния инструмент в йерархията на нормативните актове е да гарантира човешките права, да създаде демократичните институции и да утвърди принципа на върховенството на закона, че „всички лица и организации в държавата трябва да бъдат обвързани и да се ползват от законите, които са публично приети“ (Bingham 2011: 8). В една демократична промяна Конституцията трябва да осигурява не само институционната рамка и да въведе стабилност и сигурност в обществото, но да добави правно и конституционно измерение към развиващата се демократична култура. Много петиции и искове в този начален момент, идващи от освободената общественост и от различни организации, са свързани с реформирането на съществуващите тоталитарни медии. В публично обръщение до Народното събрание, Държавния съвет и правителството Движението за гражданска инициатива (една от първите организации на гражданското общество и основателите на СДС) подчертава, че истинският достъп на гражданите и на групите граждани до масмедията, както и подкрепата за независимата издателска дейност, трябва да се възприемат като основна цел на демократизацията. Подобни мнения са спонтанни и не се отнасят конкретно до приемането на специален закон за регулиране на новата медийна система, но те издигат идеята за независимост на медиите като неотменна за демокрацията (Промяната от 1989. Преди и след).

Систематичната реформа на социалистическата правна система, която започна с основния закон, не беше приета обаче еднозначно от всички членове на обществото. Юристите (Ананиева 2014: 17, Близнашки 2018: 255) съзират връзката между конституцията и демократичния напредък, но тези отношения се оказаха сложни през годините. Конституцията одобри основните принципи на демократичната държава, включително правото на свободно изразяване на мнение, правото да се търси, получава и разпространява информация и прогласи печата и другите средства за масова комуникация за свободни чрез забрана на цензурата. Така тя проправи пътя за изграждането и на свободната медийна система, въпреки че не уреди експлицитно медийния регулатор и правното положение на обществените медии, които за продължителен период от време бяха в околото на бурята. Тези основни разпоредби са вдъхновени от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и свързват европейските и националните ценности. Разпоредба със символно значение, отговаряща най-пълно на социалните очаквания и обозначаваща борбата за демокрация, е забраната на цензурата. Практиката обаче, която трябваше да преведе юридическия език на езика на ежедневните потребности на обществото, не следваше стриктно конституционните принципи и форми на цензура, като политическата и икономическата цензура, и автоцензурата еволюираха в медиите и продължават да съществуват и до наши дни.

Тези първоначални обещаващи стъпки бяха подровени с течение на времето и наличието на конституционни разпоредби не можа да спре лошите практики. Експертите твърдят, че българският преход е родил няколко публични езика – езика на политиците, езика на интелектуалците, изразяващи морални съждения, и експертния език на юристите. Последният става забележима характеристика на началния период на промени поради широките дискусии относно приемането на демократичната българска конституция и новото законодателство (Дафов 2007). На този обществен фон юридическият език винаги се е смятал за мъгляв и несигурен от журналистите и от широката публика. Липсата на опит и ясна визия за бъдещето на медиите и за

тяхното регулиране е друг неблагоприятен фактор за влошаване на ситуацията. Самите правни актове пък са били схващани повече като възможност за налагане интересите на една или друга група в обществото. Три поредни години (2018, 2019, 2020) България заема 111-то място по свобода на медиите според рейтинга на „Репортери без граници“ (RWB), което е най-ниското класиране сред членовете на Европейския съюз. В свое изявление генералният секретар на организацията Кристоф Делуар осъди политическата манипулация на медиите и умишленото създаване на климат, граничещ с „медийна гражданска война“ в България (Антонова 2019a) Подобен резултат е наистина разочароващ. В проведена анкета на фондация „Конрад Аденауер“ и изследователския център „Тренд“ за нагласите на българите относно ниската позиция на страната по свобода на словото повече от половината българи (56%) смятат, че 111-то място в класирането на „Репортери без граници“ е заслужено. Само 18% са на обратното мнение. Високият процент от анкетираните, които мислят, че мястото е заслужено, показва и ниско ниво на доверие относно медиите като цяло (Bulgaria: Trust in media declines further: 2020). Но кой е виновен за това положение – години наред са наслоявани определени отрицателни настроения не само от политическите партии, но и от публиката, както и от самите медии срещу лица, институции, подходи на регулиране, регулирането като механизъм. Скандалите са били персонално тълкувани от средствата за масова информация, а не като целенасочени разобличаващи действия от страна на „контрадемокрацията“ за „изправяне на нередностите за функциониране на представителната власт“ (Розанвалон 2012: 37). Сложни и нееднозначни са причините за критичната точка на свобода и доверие, достигната от медиите в България.

Органът, оправомощен да защитава конституцията – Конституционният съд, е нов за българската институционална структура, но се радваше на голямо уважение и популярност непосредствено след демократичните промени, особено по отношение на решенията, свързани с медиите. През годините Конституционният съд прие най-малко 14 решения, свързани със създаването на демократичната медийна система в страната и с обясняването и въвеждането на стандартите за правата на човека. Съдебната практика на съда относно свободата на изразяване и свободата на медиите демонстрира също така превалирането на правната култура над медийната култура в този момент и централното място на развиващата се конституционна култура в рамките на демократичната правна култура. Подобна насока обозначава и борбата на правните институции срещу силната политизация в медийната област и необходимостта да се създадат ясни гаранции за независимостта на медиите.

#### **4. Законът за радиото и телевизията – пречупването на правната култура вследствие на политизацията**

В продължение на седем години след началото на прехода в България не бяха приети специални закони, които да регулират медийния сектор. Ганчева подчертава, че има три необходими условия, които трябва да се следват по пътя към демократизацията: публичност – реконструкция на потока от социална информация в общ интерес, плурализъм – разнообразие на източниците за информация и укрепване на нови или на възродени социални практики – приемане на необходимото законодателство и създаване на институции, тъй като целта на трансформацията е „консолидиране на демокрацията“ (Ганчева 2001: 434). Тези стъпки не бяха последователно предприети от политическите елити, които предпочитаха да се договарят на етапи за това как трябва да функционират медиите у нас. Преходът беше изцяло погълнат от политизирането на обществения живот. Тъжната история е, че самите медии изиграха ключова роля в този процес. Знеполски (2000: 63) твърди, че телевизията след 1989 г. не само очертава границите на новото политическо поле, но и създава новите политически фигури. В първите години новите български политици получиха значително медийно внимание, а впоследствие и телевизионен образ, който по-късно можа да се превърне в истински политически образ. В действителност медиите и журналистите бяха дълбоко ангажирани с политическите пред-

ставители и това явление отрицателно въздейства върху тяхното осъзнаване на културата на независимост в медиите и съответно на действията им за насаждането на подобна култура.

Обратно на обществените очаквания приемането на Закона за радиото и телевизията през 1996 г. не уреди напълно проблемите на демократичната медийна система в България. Законът е първият акт от този тип за цялата национална законодателна система, а независимият медийен регулатор – Националният съвет за радио и телевизия – е нов орган за българската институционална система. Политическите интереси обаче отново доминираха над правните и вместо независим органът се оказа напълно зависим от политическите мнозинства. Конституционният съд чрез Решение № 21 от 1996 г. отмени множество разпоредби от закона като противоконституционни. Според съдиите такъв подход към органа, който предвижда членовете му да се определят от Народното събрание, президента и правителството осигурява открито предимство на парламентарното мнозинство и на правителството и е в противоречие с правото на свобода на изразяване и свободата на медиите. Свободата на медиите се подчертава, че върви ръка за ръка с политическия плурализъм и е неприемливо една или повече политически сили да институционализират своята власт в медийния регулатор и чрез него в управителните органи на БНТ и БНР.

Новият, подобрен Закон за радиото и телевизията от 1998 г. (ДВ, № 138/1998 г., който с изменения е в сила до днес) сложи край на открития сблъсък между политическите мнозинства и Конституционния съд. От 2001 г. медийният регулатор промени структурата и името си на Съвет за електронни медии (СЕМ), състоящ се от членове, избрани от Народното събрание и назначени от президента. Органът продължи да бъде обект на критики от професионалните среди и публиката поради невинаги точните си обществени реакции и подозрението за политическа намеса.

Въпреки че не бяха напълно ефективни за защита на раждащата се независима медийна система, законите за радиото и телевизията (1996, 1998) донесоха и някои положителни резултати. Те позволиха например на търговските радио и телевизионни оператори да работят по законово уредена процедура. Това, от своя страна, даде възможност да се формира и ново разбиране за медийната система като дуалистична – изградена върху държавни/обществени и частни/търговски предаващи организации. (По-късно в европейската теория и практика се появи и третият стълб – медиите на общностите, които не бяха приложени у нас.) Схващанията относно организацията на медийната система в България се оформяха и под влиянието на международни събития, експертиза и дискусии. Николова подчертава, че в периода 1991–1998 г. законодателната власт се фокусира предимно върху дейността на държавните радио и телевизия с оглед тяхното управление, програмно съдържание и финансиране. Това отразява голямата битка между старата комунистическа партия и новите демократични партии за господство над националните медии. Регулирането на медийното съдържание по отношение на частните медии, на които е било разрешено да извършват телекомуникационни дейности чрез кабел и спътник в периода 1992–1993, е официално въведено едва през 1996 г. (Николова 2013).

Функционирането на тези частни медийни станции може да се смята за квазизаконно в началото, тъй като нормативната база е на социалистическото законодателство, пригодно да служи на конкретния момент, тъй като се излиза от практическата необходимост разнообразни медии да могат да излъчват в първите години на прехода. Особеност на българското медийно регулиране е, че доминираха органите, притежаващи техническа компетентност, но те всъщност представляваха бившата социалистическа бюрокрация, която се реформираше много бавно. Този факт постави под съмнение справедливостта на процедурите, които позволиха на недържавни медийни станции да заработят в България. В правен контекст в голямата си част толерирането им подкрепяше култура на дистанциране от правните норми, пригаждане и намиране на ad hoc решения в полза на конкретни лица и интереси. Тази съмнителна практика продължи да се използва чрез прилагането на преходни и заключителни разпоредби, узаконяващи впоследствие вече създадени медии чрез предубедена интерпретация на правните



разпоредби или други „творчески“ правни техники, които се налагаха паралелно със законите. Подобно отношение несъмнено оказва негативно влияние върху цялостната правна култура в обществото. Неотдавнашно проучване на БАН разкрива тревожната тенденция, че 43% от българите са склонни да не спазват и да нарушават закона. С изключение на хората, които реагират на общественения натиск, други видове социално поведение се отклоняват от социално приемливите норми и морални разбирания и са съгласни да не действат според правилата. Учените са на мнение, че това явление е резултат от грешните модели на управление на публични и бизнес процеси, които са били внедрявани в страната в различни обществени сфери в продължение на години (Сега 2019).

Оценката в последния годишен доклад на Европейския център за медиен плурализъм и свобода на медиите за България е недвусмислена в същата насока: „Разпределението на държавната реклама на практика не се основава на ясни и прозрачни критерии. Поради настоящите практики при нейното разпространение, проучванията вече показват негативни ефекти: мека цензура и цензура, манипулиране на редакционното съдържание, изкривяване на медийния пазар, използване на средства от ЕС за плащане на подчинението на медиите и за кампаниите срещу политическите опоненти“ (Антонова 2019б).

Подобни препратки служат като доказателство, че не само законите, но и практиката по прилагането им не са били добри сами по себе си, за да бъде ефективен механизмът за регулиране на медиите, както и че не са успели да внедрят, от една страна, култура за спазването на закона, като най-висша справедливост в обществото и фундаменталната култура на зачитане на свободата на изразяване, многообразието и независимостта на медиите, от друга.

Като цяло подготовката за присъединяване към Европейския съюз доведе до подобряване на законодателството в някои отношения, например на процедурите за лицензиране. Успешното изпълнение на тези процедури разчиташе на по-доброто разбиране за тяхната роля за създаването на плуралистична медийна система, по-голямата прозрачност и по-интензивната и отворена институционална комуникация между двата упълномощени органа – Съвета за електронни медии и Комисията за регулиране на съобщенията. Съмненията обаче дали процедурите са справедливи и в обществен интерес все още са налице. Изпълнението на предвидените от закона формални изисквания за законност не са достатъчни, за да убедят обществеността, че процедурите не крият сделки в полза на силните на деня. У публиката липсва усещане за прозрачност и необвързаност със задкулисни сметки, както и за обективност и справедливост на взетите решения. Хората не вярват много на закона в това отношение и поради избухващите скандали, чието разследване води до никъде. Необходими са конкретни последователни примери за непротиворечивото и точно прилагане на законите във всеобщ интерес. Нужна е и силна, безкомпромисна разследваща журналистика, която да наложи културата на независимост на медиите, а не заключения в полза на една или друга медийна групировка.

## **5. Законът за радиото и телевизията и обществените медии в България**

Един от най-големите недостатъци на Закона за радиото и телевизията е, че той не успя да въведе ефективна система за финансиране на националните обществени медии – БНТ и БНР – и така да осигури тяхната автономност и независимост главно от политически влияния. След демократичните промени месечната такса беше премахната и след това се оказа невъзможно да бъде въведена обратно и събирана чрез пощата или чрез Националната електрическа компания на база на всеки регистриран електромер. Българското общество и досега се смята за освободено от каквото и да било задължение да плаща за приемането на програмите на националните медии, което е и белег на липсата на култура на ангажираност към националните обществени оператори.

Съгласно чл. 98 от ЗРТ към Съвета за електронни медии трябваше да се създаде независим фонд за радио и телевизия за финансиране на радио и телевизионни дейности. Разпоредбите останаха мъртви, а националните оператори все още се финансират основно чрез дър-

жавна субсидия, реклама и спонсорство. Неуспехът на закона за създаване на специален фонд лиши БНТ и БНР от възможността да станат истински обществени медии, а другите медии да бъдат подпомогнати в изпълнението на обществено значими проекти. По този начин беше изключително трудно и почти невъзможно в годините на дълбоки социални трансформации да се финансират огромни технологични и културни начинания, които биха могли значително да подобрят цялата медийна система (включително нейната цифровизация) и да дадат тласък на културата за независимост на медиите и на тяхната обществена функция. Последните предложени изменения на ЗРТ (2020), с които ще бъде отменен и без това неработещият чл. 98 и сл. от него, за да може законът да бъде поставен в съответствие със Закона за публичните финанси, да се възстанови нормалното съответствие между правните норми, да се дефинира ясно обществената функция на БНТ и БНР, както и методиката, съгласно която те ще получават държавна субсидия дават надежда, че финансирането на обществените радио и телевизия ще бъде уредено безпротиворечиво и достатъчно прозрачно, което, от своя страна, е залог за укрепването на модерната култура на регулиране и управление в медиите. Това обаче е все още обществено очакване.

### **6. Законът за радиото и телевизията и декомунизацията**

Конкретен белег на Закона за радиото и телевизията от 1998 г. е, че заедно с редовните изисквания за несъвместимост при заемане на длъжности в медийния регулатор и в управителните съвети на националните радио и телевизия предвиждаше специално условие за несъвместимост за бивши информатори и сътрудници на Държавна сигурност от времето на комунизма. В България не бе приет закон за лустрацията, но тя винаги е била важна точка в обществения дневен ред. За да се обяснят истински постиженията и неуспехите по време на българския преход, се смяташе за здравословно в хода на демократичните реформи тази тема да се обсъжда постоянно. Правната разпоредба отговаряше на усещането в обществото, че бивши информатори и съучастници от структурите на комунистическата Държавна сигурност не могат да бъдат лидери в такъв основен сектор за формиране на съзнанието и на общественото мнение като аудио-визуалните медии. През 2013 г. по жалба на депутати от БСП и от ДПС Конституционният съд отмени лустрационните разпоредби в ЗРТ, които бяха единствените норми от този тип в цялото българско законодателство. Съдът прие, че лустрацията има дискриминационен характер и противоречи на конституцията и на международното право. Мнозинството съдии също така припомни, че практиката на съда е била еднозначна в това отношение през годините. В особеното мнение обаче трима членове на съда подчертават, че „посочената позиция (на мнозинството) е израз на вулгаризирана версия на юридическия позитивизъм, представляваща концепция, според която правото е ценностно неутрално по отношение на общочовешкия морален опит. Тя е неприемлива, защото извежда неговата легитимност само от това, че то е установено от държавата независимо от това дали е тоталитарна по същността си и нихилистична по отношение на човешките права“ (Христов 2013). Решението беше дълбоко разочароващо особено за тази част от българското общество, която подкрепяше моралното пречистване от комунистическата идеология и бързите реформи във всички сфери, включително и в медийната. Решението може да се разглежда и като белег за политизацията на Конституционния съд и на неговия помрачен имидж през последните години. То също така е носител и на един от основните недъзи на българската юридическа мисъл – тясно правното граматично тълкуване и прилагане на нормите, без да се вникне в техния социален и ценностен контекст, систематично място и цели на нормативния акт, от който са част.

## **7. Журналистическата и медийната култура: забавено (или забравено) саморегулиране**

По отношение на журналистическата култура Занкова и Гловацки са на мнение, че колективистичните общества като България и други страни от Централна и Източна Европа, поради по-бавния си темп на модернизация и аграрното минало, изграждат морални системи, характеризиращи се с ниско ниво на доверие и двойни морални стандарти (Zankova, Glowacki 2018). Друга черта на тази култура е нейният етатизъм, което означава, че държавата е всемогъща и се смята за главен благодетел в обществото, оставяйки ограничено или дори никакво пространство за частна инициатива. Колективистичният характер на националната социална култура се проявява във всеобщото разбиране, че обществото зависи от огромна мрежа от лични взаимоотношения, където „познаването на правилните хора е от съществено значение за професионалния успех“ (Pfetsch, Voltmer 2012: 397). Всички тези характеристики на общата социална култура в България намират отражение в поведението на хората и в техните идеи, както и в отношенията и институциите, които те проектират, включително в правната и медийната система. Последиците водят до пренебрегване на саморегулирането и неговото широко използване от медиите като професионален коректив на дейността им. Нека припомним, че в България Етичният кодекс на българските медии беше приет през 2004, през 2013 г. се появи алтернативен кодекс на Ню Медия груп, етичната комисия към СБЖ беше маргинализирана, а етичните комисии в България въобще работят без необходимата широка публичност и подкрепа. Липсва връзка между преподаването по журналистика, практиката на медийните оператори и дейността на етичните комисии, за да могат техните решения да се превърнат в работещи правила на медийната дейност. Съществуват обаче и други, по-дълбоки следствия от липсата на целенасочена система за саморегулиране – недостатъчно адекватна законодателна рамка, на която етичните решения могат да служат като ценностни ориентири, слаб капацитет на професионалните медийни организации и съюзи, отреждане на почти невидима роля на механизмите за отговорност в медиите и липсата на стабилни вътрешни гаранции за независимост на медийните оператори от бизнеса и от политиката. По този начин културата на саморегулиране на медиите е доста ограничена, като тя не се е превърнала във вътрешна необходимост и по-специално в интернализирани образци за поведение на журналистите и медийните работници. Има и друго неблагоприятно обстоятелство, което засяга журналистическата професия като цяло. Пренебрежението към саморегулирането и етичните кодекси е белег на липсата на желание тази професия да се самоорганизира, да отстоява своите права по примера на други регулирани професии и да се съсредоточи върху създаването на качествена журналистика (повече допълнителни аргументи по този въпрос, както и относно финансирането на медиите – в: Инджов 2020 и цитираните там автори Kiefer 2011 и Димитров 2019).

## **8. Цифровизацията и регулирането на медиите в България: нов правен провал**

Най-голямата промяна в медийната култура днес е цифровизацията на културата, което означава предефиниране и актуализиране на старите културни формати. Цифровизацията е предизвикателство не само за медийното производство и разпространение, но и за правните правила, които трябва да уредят тези нови явления.

За съжаление националният преход към цифрово излъчване е друг пример за отстъпление на правото в медийната област в България. Законите бяха превратно използвани, за да се прикрият истинските намерения на политици и бизнесмени за лични печалби. Цифровизацията беше отложена няколко пъти и общото разбиране беше, че процесът продължава толкова дълго нарочно, че е непрозрачен и политическите партии и бизнесът се опитват да намерят най-доброто решение за себе си, но не и в полза на гражданите.

През март 2009 г. Законът за радиото и телевизията и Законът за електронните съобщения бяха изменени и допълнени, за да включат разпоредби относно условията и реда за конкурси за мултиплексни оператори. Тези законови промени бяха оспорени пред Конституционния



съд, който през юни 2009 г. обяви, че редица от тях са противоконституционни. Усложненията се случиха „след поредица от явни лобистки промени в законодателството, насочени към елиминиране на други кандидати и след поредица от фалшиви конкурси“ (Спасов 2019). През 2013 г. и четирите мултиплекса, които трябваше да заработят през първата фаза на цифровизацията, са финансирани от една банка – Корпоративна и търговска банка (КТБ) – и този факт послужи като доказателство как телевизионният сектор не само е политизиран, но се оказва и в плен на банковия бизнес. Подчиняването на всички процеси, обявени за „нова ера“ в излъчването, на интересите на собственика на капитала на КТБ, накрая доведе до тотално фиаско след обявяването на банката в несъстоятелност. Междувременно на 19.05.2011 г. Европейската комисия откри наказателно производство срещу България относно съвместимостта на редица разпоредби на АЕС с Директива 2002/77/ЕО. Комисията препоръча да се въведе нова конкурентна процедура, която да позволи навлизането на нов ефективен играч на наземния цифров телекомуникационен пазар преди 2013 г. Така европейските институции влязоха (за кой ли път) в ролята на арбитри за възстановяване на дистанциите между медийното, юридическото, политическото и бизнес началото у нас.

Тъжната история на цифровизацията в България показва, че дори през 2013 г. политическото все още надделява над правното в медийното поле, обвързва се с бизнес интереси и възпрепятства адаптирането на медиите към цифровата среда и технологичните иновации по полезен за цялото общество начин.

### 9. Дискусия и изводи

В България политическите мнозинства винаги се стремят да се възползват от медиите и по-специално от обществените медии и това силно влияе на съдържанието на правните актове. Общото заключение е, че политическата партизанщина доминира в българското общество и е причината за всички провали в него. В последните години партийните интереси са неразривно обвързани и с лобистки интереси. Липсата на стабилна средна класа и силно гражданско общество с разбиране за укрепване ринципа на правовата държава поражда допълнителни рискове в това отношение. Националният манталитет да се избягва законът и да не се спазва, когато това е възможно, не може да осигури необходимата социална и морална подкрепа за взискателност към съдържанието и правилното прилагане и на медийните закони. Дори конституционната култура, обогатила правната и демократичната култура в началото на промените, впоследствие бе силно разклатена. Подобно на другите социални сфери правната култура като традиции, вявания и правно съзнание, въплътени в концепцията за върховенството на закона като висша ценност, не можа да се наложи в медийния сектор. Намесата на мощни политически и икономически фактори при формирането и прилагането на правните норми ги лишава от тяхната неутрална сила да налагат ред и да уреждат по подходящ начин медийния сектор, да насърчават медийна култура на независимост, модерна медийна регулативна и управленска култура. Вместо да функционират като независима власт и да демонстрират позицията си на „четвърта власт“, медиите са принизени дослуги на политическите власти и корпоративни субекти. При съединяването към ЕС не направи процесите по-гладки, а по-сложни. На практика европейските изисквания бяха формално възприемани в България. Транспонираните разпоредби на ДАВМУ и на други европейски документи например бяха включвани механично в националното законодателство без системно подреждане и необходимата правна техника съобразно с изискванията на националната законодателна традиция, както и без нужната публичност.

Българското медийно регулиране не беше усъвършенствано с развитието на медийната среда и остана старомодно, като в момента не е съобразено с цифровата реалност. Културата на управление, която трябва да защитава и да подобрява независимостта на медиите отвътре, изисква още съществени усилия за модернизирание, за да се опре на такива принципи в цифровата епоха като интерактивност, иновации и реформи. Тесните връзки между медиите и политиката през годините на демократичния преход, невъзможността да се утвърди последователна прак-

тика на декомунизация поне в медийната сфера и погрешното разбиране за ролята на закона като ограничение, а не като гаранция за свобода, които преобладават в обществото и сред журналистите, пречат на регулирането да стане наистина модерно и ефективно.

## ЛИТЕРАТУРА // BIBLIOGRAPHY

**Ананиева 2014:** Ананиева, Н. Конституцията от 1991 г. и незавършената революция. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски.“ // **Ananieva 2014:** Ananieva, N. Konstitutsiata ot 1991 g. i nezavarshenata revoliytsia. Sofia: Universitetsko izdatelstvo “Sv. Kliment Ohridski”.

**Bingham 2011:** Bingham, T. The rule of law. Penguin books.

**Близнашки 2018:** Близнашки, Г. Конституцията, същност, функции и върховенство. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски.“ // **Bliznashki 2018:** Bliznashki, G. Konstitutsiata, sashnost, funktzii i varhovenstvo. Sofia: Universitetsko izdatelstvo “Sv. Kliment Ohridski”.

**Димитров 2019:** Димитров, В. Възможно ли е журналистиката да бъде превърната в регулирана професия чрез специален закон? // Индустиални отношения и обществено развитие, бр. 1/2019, 19–27. // **Dimitrov 2019:** Dimitrov, V. Vazmozhno li e zhurnalistikata da bade prevarnata v regulirana profesia chrez spetsialen zakon? // Industrialni otnoshenia i obshtestveno razvitie, br. 1/2019, 19–27.

**Ганчева 2001:** Ганчева, В. (2001). Гражданското общество и медиите. – В: Перспективи на социологията в България, Генов, Н. (ред.). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 433–454. // **Gancheva 2001:** Gancheva, V. (2001). Grazhdanskoto obshtestvo i mediite. – In: Perspektivi na sotsiologiyata v Balgaria, Genov, N. (red.). Sofia: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Okhridski“, 433–454.

**Инджов 2020:** Инджов, И. 13 актуални медийни бизнес модела в дигиталната епоха – поуките за България. – В: Медии и комуникации на 21 в., кн. 4, 16–33 // **Indzhov 2020:** Indzhov, I. 13 aktualni mediyni i biznes modela v digitalnata epoha – poukrite za Bulgaria. – In: Medii i komunikatsii na 21 v., kn. 4, 16–33.

**Kiefer 2011:** Kiefer, M. L. Die schwierige Finanzierung des Journalismus. // M&K Medien & Kommunikationswissenschaft, Volume 59 (2011), 5–22.

**Kohler 1901:** Kohler, J. Über die Methode der Rechtsvergleichung. Zeitschrift für das Privat – und öffentliche Recht der Gegenwart XXVIII, 273–284.

**Pfetsch, Voltmer 2012:** Pfetsch, B. and K. Voltmer. Negotiating control: Political communication cultures in Bulgaria and Poland. – In: The International Journal of Press/Politics, 17, 388 – 405.

**Розанвалон 2012:** Розанвалон, П. Контрадемократията. София: Издателство „Изток–Запад“ // **Rozanvalon 2012:** Rozanvalon, P. Kontrademokratiyata. Sofia: Izdatelstvo „Iztok–Zapad“.

**Zankova, Glowacki 2018:** Zankova B., M. Glowacki. Regaining media freedom. – In: The European handbook of media accountability, T. Eberwein, S. Fengler, and M. Karmasin.(eds.) London and New York: Routledge. Taylor and Francis Group.

**Знеполски, 2000:** Знеполски, И. Телевизията и Бастилията, или посткомунистическото сурмуване на телевизионните репрезентации. – В: Медии и преход, Лозанов, Г., Л. Деянова и О. Спасов. (съст.). София: Център за развитие на медиите, 61–77. // **Znepolski, 2000:** Znepolski, I. Televiziyata i bastiliyata, ili postkomunisticheskoto shturmuvane na televizionnite reprezentatsii. – In: Medii i prehod, Lozanov, G., L. Deyanova i O. Spasov (sast.). Sofia: Tsentar za razvitie na mediite, 61–77.

## ОНЛАЙН ИЗТОЧНИЦИ/ONLINE SOURCES

**Antonova 2019a:** Антонова, В. „Репортери без граници“: България е попаднала в ситуация на „медийна гражданска война“ // Капитал. – <[https://www.capital.bg/biznes/media\\_i\\_reklama/2019/10/18/3978241\\_reporteri\\_bez\\_granici\\_bulgariia\\_e\\_popadnala\\_v/](https://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2019/10/18/3978241_reporteri_bez_granici_bulgariia_e_popadnala_v/)>[6.01.2021] // **Antonova 2019a:** Antonova, V. „Reporteri bez granitsi“: Balgariya e popadnala v situatsiya na „mediina grazhdanska voina“ // Kapital. – <[https://www.capital.bg/biznes/media\\_i\\_reklama/2019/10/18/3978241\\_reporteri\\_bez\\_granici\\_bulgariia\\_e\\_popadnala\\_v/](https://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2019/10/18/3978241_reporteri_bez_granici_bulgariia_e_popadnala_v/)> [6.01.2021]

**Антонова, В. (2019б).** Опорните медии на ГЕРБ. Управляващите направиха по-силен отбора от готови да им служат медии. // Капитал. – <[https://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/)

bulgaria/2019/02/22/3394276\_opornite\_medii\_na\_gerb/>[6.01.2021]. // Antonova, V. (2019b). Opornite medii na GERB. Upravlyavashite napravikha po-silen otbora ot gotovi da im sluzhat medii. // Kapital. – <[https://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2019/02/22/3394276\\_opornite\\_medii\\_na\\_gerb/](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2019/02/22/3394276_opornite_medii_na_gerb/)> [6.01.2021] Bulgaria: Trust in media declines further: 2020 opinion poll by the Media Programme South East Europe of the Konrad-Adenauer-Stiftung and the Research Centre “Trend”: 2020. // – <<https://www.kas.de/en/web/medien-europa/single-title/-/content/bulgaria-trust-in-media-declines-further.KAS>> Media Programme Southeast Europe. [6.01.2021]

**Дафов 2007:** Дафов, И. (2007). Телевизионният политически език и българският преход. – Годишник на Департамента по масови комуникации, НБУ. – <[http://ebox.nbu.bg/mk07/students/Ilia\\_Dafov.htm](http://ebox.nbu.bg/mk07/students/Ilia_Dafov.htm)> [6.01.2021] // **Dafov 2007:** Dafov, I. (2007). Televizionniat politicheski ezik i balgarskiiat prehod. – Godishnik na Departamenta po masovi komunikatsii, NBU. – <[http://ebox.nbu.bg/mk07/students/Ilia\\_Dafov.htm](http://ebox.nbu.bg/mk07/students/Ilia_Dafov.htm)> [6.01.2021]

**Николова 2013:** Николова, Р. Историко-правен анализ на законодателството в областта на електронните медии. – Newmedia21.eu. <<https://www.newmedia21.eu/proekti/istoriko-praven-analiz-na-zakonodatelstvoto-v-oblastta-na-elektronnite-medii/>>[6.01.2021] // **Nikolova 2013:** Nikolova, R. Istoriko-praven analiz na zakonodatelstvoto v oblastta na elektronnite medii. – <[Newmedia21.eu.https://www.newmedia21.eu/proekti/istoriko-praven-analiz-na-zakonodatelstvoto-v-oblastta-na-elektronnite-medii/](https://www.newmedia21.eu/proekti/istoriko-praven-analiz-na-zakonodatelstvoto-v-oblastta-na-elektronnite-medii/)> [6.01.2021]

Промяната 1989. Преди и след. – <<http://archives.bg/thechange1989/>> [6.01.2021]// Promyanata 1989. Predi i sled. – <<http://archives.bg/thechange1989/>> [6.01.2021]

Сега: 2019. 43% от българите са склонни да нарушават законите. – <<https://www.segabg.com/node/73411>> [6.01.2021] // **Sega:** 2019. 43% ot balgarite sa sklonni da narushavat zakonite. – <<https://www.segabg.com/node/73411>> [(6.01.2021)]

**Спасов 2019:** Спасов, С. Българските данъкоплатци още плащат порочната цифровизация. – <<https://www.segabg.com/node/76781>> [6.01.2021] // **Spasov 2019:** Spasov, S. Balgarskite danakoplattsi oshte plashtat porochnata tsifrovizatsiya. – <<https://www.segabg.com/node/76781>> [6.01.2021]

**Varga 2007:** Varga, Cs. Comparative Legal Cultures? Renewal by Transforming into a Genuine Discipline. - <<https://core.ac.uk/download/pdf/78476819.pdf>> [6.01.2021].