

## СОБСТВЕНОСТТА ВЪРХУ МЕДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ

Policy Brief No. 49, март 2015 г.

Прозрачността на собствеността върху медиите и медийният плурализъм са непосредствено свързани с основни конституционни принципи, права и свободи като независимостта и свободата на средствата за масова информация, свободата на словото, плурализма на мнения и правото на гражданите на информация. Последователното прилагане на тези демократични принципи е необходимо и за предотвратяване на порочната практика на използване на медиите като средство за завладяване на държавата.

### Правен режим за разкриване на собствеността върху медиите

В различни закони има отделни разпоредби, свързани със собствеността, но липсва както обща правна рамка<sup>1</sup>, така и унифициран подход към електронните и печатните медии. Тези разпоредби в голямата си част не се отнасят до медиите, разпространяващи информация по друг начин, като информационни агенции, интернет медии и др.

<sup>1</sup> В доктрината у нас и в чужбина съществуват различни виждания относно нееднаквото третиране на печатните и електронните медии и причините за засилената регулация на електронните медии. Конституционният съд в България в свое решение № 7 от 1996 г. се е произнесъл в полза на необходимостта от регулация за радио- и телевизионните оператори и против такава за печатните медии.

#### ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Независимо от публичността и достъпността на информацията за електронните медии, чрез нея невинаги могат да се установят действителните им собственици.
- Въпреки наличието на регистър за собствеността на печатните издания, слабостите при налагането на санкциите и широкото поле за административно усмотрение позволяват нарушенията на изискването за подаване на информация да остават безнаказани.
- В ограниченията за собственост на медии от офшорни компании има изключения, които дават възможност за заобикаляне на закона.
- По отношение на всички видове медии липсват специални тестове за медиен плурализъм при оценяването на концентрациите в сектора и определяне на злоупотребата с господстващо пазарно положение.
- Съществуващите механизми за саморегулация не са достатъчно ефективни по отношение на установяването и противодействието на нарушенията на етичните правила в медиите.

## Електронни медии

Сравнително най-обхватна е правната регулация на електронните медии. Тя включва и детайлно регламентиран и институционализиран надзор за спазване на законовите изисквания към дейността им. В *Закона за радиото и телевизията (ЗРТ)* се съдържа обща разпоредба за гарантиране на независимостта на доставчиците на медийни услуги в България<sup>2</sup> и на тяхната дейност от политическа и икономическа намеса (чл. 5, ал. 1). Уредена е и недопустимостта на цензурирането на медийни услуги под каквато и да е форма (чл. 5, ал. 2). Законът предвижда едни и същи принципи за работата на обществените и търговските доставчици на медийни услуги<sup>3</sup>, които конкретизират гаранциите за свободно изразяване, право на информация и т.н. (чл. 10), както и еднакъв режим за отношенията между собствениците и доставчиците от една страна и журналистите, сключили договори с тях, от друга страна. Журналистите и творческите работници, сключили договор с доставчици на медийни услуги, не могат да получават инструкции и указания за упражняването на тяхната дейност от лица и групи извън органите на управление на самите доставчици (чл. 11, ал. 2). Между двете страни по сключените договори могат да се договорят редакционни статутни за работата в областта на публицистиката, които да гарантират защитата на журналистите от външни въздействия, тяхната свобода и персонална отговорност, професионално-етични норми за дейността им, както и реда за разрешаване на възникнали спорове (чл. 11, ал. 5 и 6).

Осъществяването на предвидените в закона гаранции, както и спазването на провъзгласените

принципи и правила, обаче, зависи от реалната собственост върху медиите и начина, по който тя се упражнява, както и от финансирането им и целите, за които то се предоставя.

В ЗРТ въпросът за собствеността има значение за издаването на индивидуална лицензия за радио- и телевизионна дейност за създаване на програми<sup>4</sup>.

Две от пречките за издаване на лицензия имат непосредствено отношение към собствеността. За лицензия не могат да кандидатстват еднолични търговци и юридически лица, които не могат да докажат собствеността на имуществото си или на капитала по чл. 6 от *Закона за мерките срещу изпирането на пари*, както и юридически лица, в които дялово участие имат такива еднолични търговци и юридически лица и съдружниците или акционерите в тях (чл. 105, ал. 4, т. 3 и 4).

Уреждайки процедурата за лицензиране, ЗРТ предвижда предоставяне на:

1. **документи, доказващи произхода на капитала за последните три години**, включително заверен финансов отчет, считано от датата на подаване на документите;
2. **документи, удостоверяващи структурата на капитала и разпределението на собствеността в него;**
3. **списък на медийните предприятия, в които кандидатите са акционери или съдружници.**

Съветът за електронни медии (СЕМ) като орган, който издава и заличава лицензиите, извършва и проверка за редовността на подадените документи и спазването на законовите изисквания.

<sup>2</sup> Според закона „доставчик на медийни услуги“ е физическо лице – едноличен търговец, или юридическо лице, което носи редакционна отговорност за избора на съдържанието на медийната услуга и определя начина, по който тя е организирана; а „радио- или телевизионен оператор“ е доставчик на линейни медийни услуги (програми) за радио/ телевизия въз основа на програмна схема (чл. 4, ал. 1 и 2).

<sup>3</sup> Законът определя като търговски доставчици всички доставчици, които не са лицензирани/регистрирани като обществени, въвежда специфични изисквания към обществените доставчици и допълнителни такива към националните обществени доставчици, за каквито са определени БНР и БНТ. В чл. 42, ал. 2 се указва, че БНР и БНТ осъществяват оперативното управление върху имуществото, което им е предоставено до влизане на закона в сила.

<sup>4</sup> От 2001 година регулаторните функции на национално равнище, включително издаването на лицензии, са отговорност на Съвета за електронни медии.

СЕМ е длъжен да поддържа **публичен регистър** (чл. 125к) в пет раздела. За всички раздели на регистъра е предвидено да се включат данни за лицата, упражняващи **контрол върху управлението на оператора**.

Прегледът на регистъра на интернет страницата на СЕМ показва, че в отделните раздели се съдържат данни за наименованието на лицето, което упражнява контрол, но тази информация не е достатъчна за целите на прозрачността. Търговските доставчици на някои водещи телевизионни канали (например Нова телевизия и TV7) са чуждестранни лица, регистрирани или в друга държава, или в офшорна зона. Така например, в регистъра има данни за оператор – българско ЕАД, при което лицето, упражняващо контрол, е регистрирано във Великобритания, а като едноличен собственик на оператора е посочен съвет на директорите, състоящ се от няколко лица. Наистина, съдържащият се в регистъра Единен идентификационен код (ЕИК) на оператора дава възможност да се направи справка в Търговския регистър. Подобна справка, обаче, може да покаже само размера на капитала на регистрираното българско дружество, който обикновено е минимално изискуемият от закона, както и информация за актуалното състояние, като седалище и адрес на управление, предмет на дейност и лица с представителна власт. Така, независимо от публичността и достъпността на информацията, чрез нея невинаги могат да се разкрият действителните собственици на електронните медии.

## Печатни медии

По отношение на печатните медии действат общовалидните разпоредби на Конституцията, на наказателното, авторскоправното, изборното законодателство и на някои специални закони, като

като *Закона за достъп до обществената информация* и *Закона за защита на личните данни*.

С измененията от 2010 г. на *Закона за задължителното депозирание на печатни и други произведения (ЗЗДПДП)* са въведени изрични разпоредби за идентифициране на действителния собственик – физическото лице/лица, на издателя на печатни произведения. Дефинирана е категорията „действителен собственик“. Новосъздаденият чл. 7а, ал. 1 изисква издателят на произведения в България **периодични печатни произведения** да публикува в първия брой за всяка календарна година информация за действителния им собственик. В случаите, когато издателят е публично дружество по смисъла на *Закона за публичното предлагане на ценни книжа* или по националното си законодателство, за такава информация се смята посочването на институцията, под чийто надзор се намира дружеството.

Законът предвижда при промяна в информацията за действителния собственик актуалната информация да се публикува в първия брой на печатното произведение след настъпването ѝ. Наред с това издателят е длъжен, в 7-дневен срок от отпечатването на първия брой на печатното произведение за всяка календарна година, да подаде в **Министерството на културата (МК)** декларация, която идентифицира действителния собственик. Министерството е длъжно да публикува в интернет страницата си в десетдневен срок след получаване на декларацията съдържащата се в нея информация. Издателят е длъжен да поддържа актуална информация относно действителния собственик и на електронната страница на изданието, ако има такава<sup>5</sup>. Отговорност за спазване на задълженията за деклариране носят както издателят, така и разпространителят на списанията и вестниците.

<sup>5</sup> В закона наред със съществуващите дефиниции на „печатни произведения“ (произведения, отпечатани върху хартия или друг носител по печатарски или подобен на него способ, включително и с брайлов шрифт за слепи) и „издател“ (физическото или юридическото лице, което организира възпроизвеждането на произведение и осигурява финансирането му) са добавени и определения за „действителен собственик“ (физически лица, които са крайни бенефициенти на собствеността в юридическо лице, което самостоятелно или чрез свързани лица притежава участие в издателя) и „периодични печатни произведения“ (вестници и списания, излизащи в последователна поредица с интервал между отделните броеве не по-голям от 6 месеца).

Тези законодателни промени представляват стъпка към повече прозрачност в собствеността на печатните медии, но бяха критикувани още при въвеждането им. Липсват гаранции за разкриване на капиталите<sup>6</sup>, които стоят зад собствениците, с които се издържат медиите и с които се придобива собственост, не са обхванати възможности, които се използват за заобикаляне на изискванията за публичност и прозрачност и др. По изложените причини измененията в закона се съпътстват от самото начало от съмнение в наличието на воля за реално разкриване на действителните собственици<sup>7</sup>.

Освен критиката към самите законови текстове, стои и въпросът за прилагането: осъществява ли се контрол и налагат ли се санкции при неизпълнение на изискванията. Данни от редица изследвания сочат напредък<sup>8</sup> относно декларирането на обстоятелствата, идентифициращи действителните собственици. Същевременно те потвърждават и наличието на примери за неспазване на задълженията за деклариране, включително на промени в собствеността, които са обществено известни.

Проучване на фондация „Медийна демокрация“ и фондация „Конрад Аденауер“, проведено в периода януари – декември 2014 г., показва, че редица важни промени в медийната собственост през 2014 г. не са били отразени нито в регистъра на МК, нито в интернет страниците на издателите (например промените относно всекидневника „Труд“, седмичника „Жълт Труд“, издания на „Нова Българска Медийна Група Холдинг“ и т.н.)<sup>9</sup>.

Данните от друго изследване посочват намеса на собствениците в работата на журналистите, натиск на рекламодателите върху собствениците, податливост на влияние поради загуби и вътрешна цензура. На основата на получените данни се открояват няколко „тъмни“ страни на българските медии – нездравословното обслужване на властта, неясната собственост и съществуващите корупционни практики на три равнища – журналисти, главни редактори и собственици<sup>10</sup>.

В регистъра на данни за собствеността на печатни издания, поддържан на интернет страницата на МК, към 30.01.2015 г. са публикувани данни от декларациите на 73 издатели за собствеността на 136 периодични печатни произведения (вестници и списания), съдържащи имената на физическите лица – собственици<sup>11</sup>. Броят им е чувствително по-малък от броя на издаваните вестници и списания по данни на Националния статистически институт за предходни години.

Очевидно малките санкции (размерът на предвидените глоби варира от 300 до 3000 лв., а за повторни нарушения може да достигне до 5000 лв.) не могат да предотвратят неспазването на законите изисквания. А режимът на налагането на санкциите – от кмета на съответната община, без да е уреден редът, по който наказващите органи се информират за нарушенията<sup>12</sup>, и съдържащо широко поле за административно усмотрение, прави на практиката нарушенията безнаказани. Журналистически проучвания потвърждават, че за пет години откакто поправката в ЗЗДПДП е в

<sup>6</sup> За необходимостта да се оповестява произхода на парите и да се анализират финансовите потоци при придобивания и др. – вж <http://www.mediapool.bg/senki-zad-sdelkata-news177825.html>

<sup>7</sup> Вж Има ли шанс за прозрачността на медийната собственост, 14.07.2010 г., [http://www.dnevnik.bg/analizi/2010/07/14/932764\\_ima\\_li\\_shans\\_za\\_prozrachnostta\\_na\\_mediinata\\_sobstvenost/](http://www.dnevnik.bg/analizi/2010/07/14/932764_ima_li_shans_za_prozrachnostta_na_mediinata_sobstvenost/)

<sup>8</sup> Весислава Антонова, Половинчатата прозрачност, 20.01.2012 г. в: Капитал, [http://www.capital.bg/biznes/media\\_i\\_reklama/2012/01/20/1749497\\_polovinchata\\_prozrachnost/](http://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2012/01/20/1749497_polovinchata_prozrachnost/)

<sup>9</sup> Вж Кризата на доверие в медиите се задълбочава, 03.02.2015, [http://www.capital.bg/biznes/media\\_i\\_reklama/2015/02/03/2465224\\_krizata\\_na\\_doverie\\_v\\_mediite\\_se\\_zadulbochava/](http://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2015/02/03/2465224_krizata_na_doverie_v_mediite_se_zadulbochava/)

<sup>10</sup> [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_14389-1442-1-30.pdf?141117155224](http://www.kas.de/wf/doc/kas_14389-1442-1-30.pdf?141117155224)

<sup>11</sup> <http://mc.government.bg/page.php?p=58&s=429&sp=67&t=63&z=436>

<sup>12</sup> Законът и правилникът за прилагането му не регламентират начин, по който информацията за извършено нарушение да постъпва в общинската администрация или тя трябва сама да търси информация от МК и Националната библиотека „Св. св. Кирил и Методий“.

сила, издателите на вестници и списания не подават исканата информация и няма наложена нито една глоба за това<sup>13</sup>.

И при двата вида медии – електронни и печатни, е налице проблем за идентифициране на собствеността върху тях и на лицата, които упражняват контрол.

### Общи изисквания за разкриване на действителните собственици

Използват се различни механизми за прикриване на действителните собственици на медиите – офшорни дружества, акционерни дружества с акции на приносител, доверително управление и др. Със *Закона за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици (ЗИФОД)*, в сила от 1.01.2014 г., се заявява намерението да се изяснят действителните собственици на офшорни компании, участващи в различни сфери на икономиката на страната, в т.ч. и на медийния пазар. Със закона се цели да не се допуска усвояване на публични средства и управление на финансов ресурс от тези дружества в противоречие с обществен интерес и да се предотврати отклонението от данъчно облагане.

За целите на закона е въведена дефиниция на „дружество“ (всяко юридическо лице, непersonифицирано дружество и друга структура, получаваща статута си от законодателството на държавата, в която е регистрирано, без оглед на формата на сдружаване, учредяване, регистрация или друг подобен критерий).

Законът ограничава достъпа на офшорни дружества и лицата, които са пряко или косвено свързани с тях, до 28 дейности, сред които са **„учредяване или придобиване на участие в лице, което кандидатства или е получило лиценз за радио-**

**телевизионен оператор по ЗРТ” и „учредяване или придобиване на участие в лице, издател на периодични печатни произведения”** (чл. 3, т. 20 и 21). В същото време се предвиждат и изключения от тази забрана, като едно от тях е, когато дружество, в което пряко или косвено участва офшорно дружество, е издател на периодични печатни произведения и е представило информация за действителните собственици – физически лица, по Закона за задължителното депозиране на печатни и други произведения.

Лицата, за които се прилагат забраните, бяха задължени да приведат дейността си в съответствие със закона в шестмесечен срок след влизането на закона в сила на 1.01.2014 г., като отстранят офшорните дружества от структурата си или се позоват на някои от предвидените изключения<sup>14</sup>.

Изключенията са допустими и могат да се ползват, ако се впишат в Търговския регистър. Предвидено е още да се вписват и идентифициращи данни за действителните собственици – физически лица, съгласно нотариално заверена декларация по образец, утвърден от министъра на правосъдието. Така, на вписване подлежат три вида обстоятелства: данни за действителните собственици; данни за офшорното дружество; съответното изключение, на което се позовава дружеството.

На практика обаче предвиденото вписване стана възможно едва с измененията от 2014 г. в *Наредба №1 от 14.02.2007 г. за водене, съхраняване и достъп до Търговския регистър*, с които беше регламентиран ред за разкриване на действителните собственици, и то само въз основа на две от общо четирите изключения. Промяната е във връзка с приложението на ЗИФОД. Съгласно чл. 6, ал. 1 от закона, обстоятелствата относно действителните собственици на офшорните дружества следва да бъдат вписвани по партидата на българското дружество, с което офшорното дружество е в членствени правоотношения или

<sup>13</sup> Анелия Николова, Нежелана прозрачност, 06.01.2015, <http://prnew.info/tag/ministerstvoto-na-kulturata/>

<sup>14</sup> Изключенията са изчерпателно изброени в чл. 4 ЗИФОД.

по отношение на което е „свързано лице“ по смисъла на § 1 от допълнителните разпоредби на Търговския закон<sup>15</sup>.

Законът предвижда административни наказания за прилагане на изключенията въз основа на неверни данни. Санкциите са в размер от 50 000 до 500 000 лв., като при повторно нарушение могат да достигнат до 1 млн. лв. Освен това се предвижда отнемане на издадените лицензии и разрешителни въз основа на неверни документи или информация. Санкциите са значително по-тежки от тези за недеklarиране на собствеността на печатните медии, като нарушенията се установяват от органите на съответната компетентна администрация, а наказанията се налагат от нейния ръководител или оправомощено от него длъжностно лице. И в този случай обаче няма публично достъпни данни за наложени наказания.

Краткото действие на закона от влизането му в сила досега не дава възможност да се направи обстоен анализ на прилагането му. Но дори и на този ранен етап могат да се очертаят някои трудности и проблеми. Така например, твърде широката легална дефиниция на понятието за „свързани лица“ би могла да отблъсне многонационални компании, които имат дъщерни дружества, регистрирани в офшорна зона. Друг проблем е, че обикновено самите офшорните зони възпрепятстват установяването на свързаността между лицата, собственици на капитала на местните лица, и самите компании в тези юрисдикции<sup>16</sup>.

## Общи изисквания във връзка с достъпа до информация

В условията на диференциран режим и различен обхват на правно регулиране на двата основни вида медии, съществуват и допълнителни общи изисквания за прозрачност в управлението и собствеността им. Те се съдържат в *Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)*, който урежда достъпа до обществена информация за медиите (чл. 18, т. 1, 2 и 5). Гражданите и юридическите лица имат право на достъп до информацията относно:

- лицата, които участват в управлението на съответното средство за масова информация или осъществяват ефективен контрол върху управлението или върху дейността му;
- икономически свързани лица, които участват в управлението и на други средства за масова информация, което им позволява да осъществяват ефективен контрол върху тяхното управление или върху дейността им;
- финансовите резултати на собственика на средството за масова информация и разпространението на неговата продукция.

Законът обвързва достъпа до обществена информация за медиите със спазване и балансиране на принципите за прозрачност и икономическа свобода, а също така и за защита на личната информация, търговската тайна и тайната на източниците, пожелали анонимност (чл. 19).

<sup>15</sup> Дефиницията за свързани лица е твърде широка и обхваща: съпрузите, роднините по права линия – без ограничения, по съребрена линия – до четвърта степен включително, и роднините по сватовство – до трета степен включително; работодател и работник; лицата, едното от които участва в управлението на дружеството на другото; съдружниците; дружество и лице, което притежава повече от 5 на сто от дяловете и акциите, издадени с право на глас в дружеството; лицата, чиято дейност се контролира пряко или косвено от трето лице; лицата, които съвместно контролират пряко или косвено трето лице; лицата, едното от които е търговски представител на другото; лицата, едното от които е направило дарение в полза на другото; както и лицата, които участват пряко или косвено в управлението, контрола или капитала на друго лице или лица, поради което между тях могат да се уговорят условия, различни от обичайните.

<sup>16</sup> Вяра Иванова, Новият Закон за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици, 2014, <http://www.lawfirm-bg.org/новият-закон-за-икономическите-и-финансови-отношения-с-дружествата-регистрирани-в-юрисдикции-с-префе~58~4>

## Концентрация на медийния пазар – състояние и предизвикателства

Като участници в медийния пазар, медиите попадат под регулацията на Комисия за защита на конкуренцията (КЗК), която контролира концентрацията между предприятията, забранените споразумения, решения и съгласувани практики и злоупотребата с господстващо положение.

През 2010 г., по повод подготовката на нов закон за електронните медии и въвеждането на допълнителна регламентация по отношение на концентрациите на медии, КЗК излиза със становище относно съответствията на законодателното предложение с разпоредбите на *Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК)*<sup>17</sup>. Според Комисията оценката на влиянието на дадена концентрация над пазарите се основава единствено на икономически анализ. Същевременно КЗК приема, че в медийните пазари съществуват регулаторни съображения, като гарантиране на плурализма и свободата на словото, които не се отчитат при упражнявания контрол върху концентрациите. В становището си КЗК допуска „хипотезата, при която, в резултат на контрола на КЗК дадена концентрация бъде разрешена, а в резултат на регулаторния контрол по отношение на плурализма, същото това вливане или придобиване на предприятия от медийния сектор не бъде разрешено.“<sup>18</sup> Законодателна основа за осъществяването на такъв контрол в България обаче не съществува. Становището на КЗК по отношение на характера на осъществявания от нея контрол в медийния сектор се потвърждава и от практиката ѝ по производствата, образувани пред нея.

Така например, при разглеждането на уведомлението за концентрация, при което Централ Юръпиън Медиа Ентърпрайзис Лтд. (СМЕ), Бермуда, придобива „Болкан Нюз Корпорейшън“ ЕАД (БНК), гр. София, и „ТВ Юръп Б.В.“, Нидерландия<sup>19</sup>, КЗК отчита единствено пазарния дял на съответната медия, като взема предвид „дяла сред аудиторията“ и „дяла в рекламния пазар“. Същевременно, тъй като КЗК приема, че рейтингът е до голяма степен абстрактно понятие с основно познавателно значение за рекламодателите, то „делът сред аудиторията има ограничено приложение при установяването на пазарен дял на определен телевизионен оператор“<sup>20</sup>. Комисията не взема предвид фактори като потенциален ефект на концентрацията върху медийното съдържание и обществената значимост на този ефект.

За разлика от България, в редица европейски държави<sup>21</sup> съществуват специални правила, отнасящи се до контрола върху сливанията и придобиванията. За да не се допуска определен медийен бизнес или лице да притежава прекомерно голям интерес в един сектор или в различни сектори на медиите в държавата, е въведен „тест за обществена значимост“. Във Великобритания този тест засяга дейността на радиосъобщителния и телевизионен комплекс Би Би Си (ВВС) и има два компонента: оценка на общественото значение (осъществява се от Управителния съвет на ВВС<sup>22</sup>) и оценка на въздействието върху пазара (осъществява се от органа за защита на конкуренцията<sup>23</sup>).

Проблеми с установяване на монополно положение съществуват и в сферата на разпространение на печата. Част от тях се дължат на възможността издателите на печатни медии да са едновременно и разпространители, на окрупняването

<sup>17</sup> КЗК, Решение № 1498/25.11.2010 г.

<sup>18</sup> КЗК, Решение № 1498/25.11.2010 г., стр. 12.

<sup>19</sup> КЗК, Решение № 385/08.04.2010 г.

<sup>20</sup> КЗК, Решение № 385/08.04.2010, стр. 20.

<sup>21</sup> Ирландия, Великобритания, Германия. Подробен обзор на практиката по държави, както и аргументиране на необходимостта от т.нар. двоен контрол за медийен плурализъм с икономически и неикономически средства се съдържа в: Огнянова, Нели. (2014) Медийна политика и право на ЕС, Глава 5 Медийен плурализъм, с. 247-304.

<sup>22</sup> The BBC Trust, <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/>

<sup>23</sup> OFCOM (Independent regulator and competition authority for the UK communications industries), <http://www.ofcom.org.uk/>

на собствеността по непрозрачен начин и на утвърждаването на политически зависимости. Същевременно установяването на монопол в сектора пречи на разпространението на малки издания, най-вече в областта на периодичния печат и по-точно на списания<sup>24</sup>.

В тази връзка през 2011 г., по повод публикации в медиите и постъпили сигнали, КЗК предприе секторен анализ на пазара на разпространение на вестници и печатни издания<sup>25</sup>. Интересно е да се отбележи, че в хода на провеждане на анализа, Комисията установява, че самите участници нямат точна оценка за разпределението на пазарните дялове, дори и по отношение на собствената им пазарна позиция. Сам по себе си този факт противоречи на всякаква пазарна логика и създава съмнения доколко пазарът функционира на чисто пазарни принципи.

В резултат на анализа КЗК приема, че в периода 2009 – 2011 г. е налице обединяване между трайно настанилите се на пазара разпространители, целящо оптимизиране на техните разходи и получаване на икономии от обхвата и мащаба<sup>26</sup>. Това, от своя страна, е довело до концентрация на пазара, в следствие от хоризонтална и вертикална интеграция, затрудняваща успешното навлизане на нов участник. Един от изводите на регулаторния орган е, че липсват достатъчно прозрачност и ясни правила за осъществяване на дейността в сектора. В тази връзка Комисията препоръчва заинтересованите страни да започнат дискусия за преодоляване на някои от идентифицираните структурни проблеми, включително:

- разработване на специализирана нормативна уредба, регламентираща дейностите по издаване и разпространение на печатни издания, без да се засяга правото на свободна стопанска инициатива и при условие, че не се въвежда прекомерна регулация в сектора;
- въвеждане на мерки за стриктна отчетност на доставените и реализирани тиражи, в т.ч. отчетност при продажбите чрез фискални устройства<sup>27</sup>.

На фона на така установените проблеми, свързани с липсата на данни за пазара и нуждата от специализирана правна уредба, с последващото си решение, свързано с разпространението на печата, КЗК разрешава концентрацията на основание, че разглежданата сделка „няма да доведе до установяване или засилване на господстващо положение на никой от анализирания пазари, което да възпрепятства ефективната конкуренция.“<sup>28</sup>

Представената практика на регулаторния орган по отношение на концентрацията на медиите в България ясно показва, че има нужда от допълнителна регулация и контрол по отношение гарантирането на непазарни съображения, като медиен плурализъм, при анализа на операции, попадащи в обхвата на конкурентното право. Поддържа се и мнението, че ефективни мерки в защита на медийния плурализъм не са възможни чрез саморегулиране, а е необходим орган или звено, който да извършва неикономически анализи и текуща оценка на реалното влияние, което дадена медия има<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Райна Николова, За състоянието на печатните медии – някои правни бележки, [http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departments/mass%20communications/research/Rajna\\_Nikolova\\_prolet\\_2014.pdf](http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departments/mass%20communications/research/Rajna_Nikolova_prolet_2014.pdf)

<sup>25</sup> КЗК, Решение № 1454/28.10.2013 г.

<sup>26</sup> Пак там, стр. 79.

<sup>27</sup> Пак там, стр. 81.

<sup>28</sup> КЗК, Решение № № 1455/ 28.10.2013 г. „Табак Маркет“ АД, София има намерение да осъществи концентрация посредством придобиване на контрол върху следните дружества: „Национална агенция за разпространение“ ЕАД, София, „Варна Прес-Аврамова и фамилия“ ООД, Варна, „Одесос-М“ ООД Варна, „Александров Прес“ ООД, Варна, „Ита“ ООД, Варна, „Боби-Прес“ ООД, Бургас, „Комекс 92“ ЕООД, София, „Вест Прес РА“ ЕООД, Хасково, „Разпространение на печата“ АД, София.

<sup>29</sup> Нели Огнянова, Свобода за кого. Всички са за медиен плурализъм, дори в медийните империи, 25.01.2015, <https://nellyo.wordpress.com/>



На политическо равнище обаче такива мерки не се предвиждат. В приетата в началото на 2015 г. *Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014 – 2018 г.* отсъства обсъжданата по-рано мярка за обособяване на звено в държавната администрация, което да съгласува предложения за сливания и придобивания на медии въз основа на изготвена от него предварителна оценка с оглед недопускане на „значително влияние“ върху медийната среда. Официалният аргумент е, че контролът за концентрацията е в правомощията на КЗК.

## Саморегулация и граждански инициативи за прозрачност на медийната собственост

### Органи за саморегулация

Силната саморегулация и видимите граждански кампании са сред способите медийната гилдия и гражданското общество да противодействат на концентрацията на собственост и произтичащата от нея злоупотреба с доминиращо положение за политически и користни цели. Въпреки че не могат да заместят регулаторните органи и да неутрализират дефицитите в законодателството, способите за саморегулация са мощен инструмент срещу манипулацията на медийното съдържание – основното оръжие, с което собствениците на медии търгуват.

В България органите за саморегулация са професионалните организации. Те функционират на различни нива – сдружения на медии, сдружения на журналисти, сдружения на рекламодатели и др. Организациите с най-солидни традиции са **Съюзът на българските журналисти** и **Съюзът на издателите в България**.

Съюзът на издателите в България е нестопанско сдружение, създадено през 2000 г., което обединя-

ва печатните издатели с цел да отстоява „свободата на пресата, независимостта на журналистите и поощряването на творчество им с цел обективното информиране на обществото“<sup>30</sup>. В него членуват най-разпространяваните национални и регионални печатни издания, които следват *Етичен кодекс на българските медии*. Етичният кодекс на българските медии се припознава от редица професионални обединения – Асоциацията на българските радио и телевизионни оператори, Българската медийна коалиция, Съюза на издателите в България, Съюза на българските журналисти и Фондация „Център за развитие на медиите“, както и отделни национални и регионални медии. Системата за саморегулация на базата на този кодекс е довършена през 2005 г. със създаването на Националния съвет за журналистическа етика – фондация, която да прилага и тълкува етичния кодекс. Към Съвета са създадени две етични комисии – Комисия за етика в електронните медии и Комисия за етика в печатните медии. Комисиите имат постоянен състав. Те разглеждат и се произнасят по жалби за нарушения на Кодекса. Освен това издават препоръки и становища.

Етичният кодекс на българските медии, въпреки че не разглежда директно въпроса с концентрацията на собствеността и медийния плурализъм, ясно е разграничил инструментите, с които може да се осъществява политически или икономически натиск. Кодексът разписва основни правила за събиране и предоставяне на достоверна информация, редакционна независимост и взаимоотношения между медиите, като определя принципа на общественения интерес като единствен принцип, в името на който се допускат нарушения.

Според *Правилника за дейността на Комисията за етика в печата и на Комисията за етика в електронните медии*<sup>31</sup> комисиите разглеждат жалби от пострадали лица срещу публикации в печатните или електронните медии, като могат да разрешават конфликтите чрез медиация или да издават порицания. Чрез порицанието всяка от комисиите „изразява неодобрението си за форма-

<sup>30</sup> <http://sib.bg/>

<sup>31</sup> Пълният текст на се намира на: <http://www.mediaethics-bg.org/index.php?do=45&lang=bg>

та или съдържанието на оспорвания материал<sup>32</sup>. Капацитетът на тази система за саморегулация, обаче, не е оползотворен напълно. От създаването си до началото на 2015 г. Комисията за етика в електронните медии е издала само 14 решения, една препоръка и две становища. Комисията за етика в печатните медии има 28 решения, две становища и три препоръки.

През 2011 г. изданията, близки до Ирена Кръстева и Делян Пеевски, напускат Съюза на издателите в България и през 2012 г. учредяват алтернативния Български медиен съюз<sup>33</sup>. Този съюз приема *Професионално-етичен кодекс на българските медии*. В края на 2014 г. съюзът конституира своя етична комисия. Според *Правилника за приложение на Професионално-етичния кодекс* комисията се състои от 10 члена от следните квоти: 1) на журналистите, 2) независима квота и 3) квота на собствениците. Десетият член се избира от Общото събрание на Българския медиен съюз. Комисията заседава по жалби за нарушения на етичния кодекс и, ако установи такива, задължава ответната страна да предостави право на отговор или да поднесе извинение. До началото на 2015 г. комисията не е разгледала нито една жалба, но от името на съюза са публикувани пет декларации, позиции и отворени писма.

*Професионално-етичният кодекс на българските медии* разглежда медийната етика в няколко аспекта – предоставяне на информация, източници, защита на авторско и сродните права, право на отговор, редакционна независимост и отношения между медиите и между тях и разпространителите на печатни издания.

В него има директни препратки към проблема с концентрацията на собственост на медиите. Член 6.3 гласи: „Членовете на Български медиен съюз потвърждават позицията си, че обществото трябва да знае кой притежава и контролира съответната медия. Ето защо в изпълнение на зако-

новите изисквания те публикуват ежегодно и при промяна подробна информация за реалния собственик и информират министъра на културата. С цел да се създаде максимална степен на публичност на информацията Българският медиен съюз поддържа на страницата си в интернет подробен регистър за собствеността на неговите членове”. Медиите, които членуват в този съюз, са атакувани най-често за редакционна зависимост и опит за манипулиране на общественото мнение в услуга на политическите и икономически интереси на собствениците си.

Друг текст от кодекса гласи, че „[м]едиите не трябва да използват своето влияние за осъществяване на политически или икономически натиск, за постигане на лично облагодетелстване, както и не трябва да се поддават на политически и/или икономически натиск, който може да застраши свободата на преценката или обективността на информацията.”

След основаването на Българския медиен съюз, в Съюза на издателите в България остават медиите около в-к „Сега” и тези на групата „Икономедия”.

Друга организация, обвързана със саморегулаторни функции и имаща отношение към медийния плурализъм, е Националният съвет за саморегулация (НСС). Той е сдружение на представителите на рекламната индустрия – рекламодателите. През 2009 г. НСС приема *Национални етични правила за реклама и търговска комуникация в Р. България*<sup>34</sup>. Те се отнасят основно до съдържанието на търговската комуникация. Един от аспектите на етиката в рекламата обаче е в пряка връзка с инструментариума за търговско влияние – ясното разграничаване на платената комуникация от редакционните материали.

С увеличаването на дела на държавните институции и политическите партии сред рекламодателите, особено по време на предизборните

<sup>32</sup> Пак там.

<sup>33</sup> <http://bmu.bg/bg>

<sup>34</sup> Достъпни на: <http://www.nss-bg.org/kodeks.php>

кампании, рискът от смесване на редакционно и платено съдържание нараства. В публикуваната на страницата на Съвета практика на 11-членната Етична комисия, която прилага Националните етични правила, не може да бъде открита нито една жалба за подобно нарушение. Наред с това, данни от проучвания показват, че политическата ситуация влияе непосредствено не само върху политическата ориентация на медиите, но също така и върху потенциала на саморегулирането. Като пример за това се сочи политическата нестабилност през 2014 г., довела до блокиране на саморегулацията<sup>35</sup>.

### Социални медии и неформални обединения

С развитието на информационните и комуникационни технологии ролята на социалните медии нараства в два аспекта. Те стават от една страна алтернативен източник на информация, който изобличава лошите медийни практики и интересите зад тях, а от друга страна способстват за развитието на неформалните обединения, прокламиращи независимостта на медиите и медийния плурализъм. Според българското законодателство, генерираното в интернет съдържание не се разглежда като медия и затова не е обект на регулация.

Влиянието на развитието на социалните медии върху медийния плурализъм не е изследвано. Налице са, обаче, както редица публикации, най-вече на засегнати лица, които разобличават манипулации и клевети в медиите, така и кампании за бойкот на определени медии. Много блокове са източник на журналистически разследвания, които са табу за редица медии. Тези инициативи имат все по-широко влияние върху обществеността, до която достигат, заради дефицита на доверие към професионалните журналисти, регистриран и от проучване на Репортери без граници<sup>36</sup>.

Една от най-мощните граждански кампании, свързани със собствеността на медиите, е *Европейската гражданска инициатива за медийен плурализъм*. Тя е част от Европейската инициатива за медийен плурализъм, която инициира обществена подкрепа за приемането на директива на ЕС, която да противодейства на концентрацията на медийната собственост, да гарантира независимост на медийния надзор, да дефинира ясно конфликта на интереси, за да пресече използването на медии за политическо влияние, и да изгради обща европейска система за мониторинг на независимостта на медиите. Подкрепа от 1 млн. подписа е обвързваща за европейските институции.

### Заклучение

Най-сериозните недостатъци на българския медийен модел са липсата на прозрачност в собствеността, концентрацията на собствеността и монополното положение на пазара на разпространение, и неразвитите механизми на саморегулиране. Тези недостатъци не дават възможност да се противодейства на търговията с влияние и други корупционни практики, както и на концентрацията и скрития контрол върху медиите. Дори откритите нарушения на законови изисквания остават ненаказани. Наред с това българското законодателство не дава и не търси отговор на динамиката и на новите предизвикателства, вкл. новите социални медии, техният потенциал и манипулативност.

Затвърждава се усещането, че медиите се контролират не толкова от регулаторните органи в областта на медийната дейност и специализираните регулаторни органи, а от икономически и политически интереси на собствениците на медиите и преди всичко от анонимните капитали, стоящи зад тях. Налице са дори случаи, при които в защита на такива интереси се включват и надзорни институции.

<sup>35</sup> Вж данни от проучване на фондация „Конрад Аденауер“ и фондация „Медийна демокрация“: Кризата на доверие в медиите се задълбочава, 03.02.2015, [http://www.capital.bg/biznes/media\\_i\\_reklama/2015/02/03/2465224\\_krizata\\_na\\_doverie\\_v\\_mediite\\_se\\_zadulbochava/](http://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2015/02/03/2465224_krizata_na_doverie_v_mediite_se_zadulbochava/)

<sup>36</sup> Reporters Without Borders (2009): *Bulgaria. Resignation or Resistance: Bulgaria's Embattled Press Hesitates*, [http://en.rsf.org/IMG/pdf/rsf\\_rep\\_bulgaria\\_en.pdf](http://en.rsf.org/IMG/pdf/rsf_rep_bulgaria_en.pdf) (03.02.2015).

туции на държавата извън пределите на тяхната компетентност (например санкцията, наложена от Комисията за финансов надзор на в-к Капитал във връзка с казуса КТБ). В условията на фрагментиран контрол такива практики са опасен прецедент на завладяване на държавата.

## Основни дефицити

- Ниско доверие в независимостта на медиите – последните данни сочат, че през 2014 г. медиите са се ползвали с доверието на едва 17% от българските граждани, а оценките за свободата на словото в страната са достигнали най-ниски стойности (106-то място)<sup>37</sup>.
- Висока степен на непрозрачност по отношение на собствеността и финансирането – въпреки предприетите законови промени, възможностите за заобикаляне на закона, за неразкриване на истинските собственици и за прекомерна концентрация се запазват; невярната картина на медийната собственост на практика ограничава правото на гражданите на информация.
- Малки санкции за недеklarиране на собствеността на печатните медии и практическа ненаказаност на нарушенията, извършени от издатели и доставчици на медийни услуги.
- Липса на ефективно регулиране и саморегулации, неефективен контрол.
- Нерегламентирани връзки с властта – медиите и журналистите са подложени на натиск и цензура и често изпълняват обслужваща роля по отношение на политици и бизнес интереси.
- Липса на ясни и обективни критерии за достъп до държавно и европейско финансиране.
- Отсъствие на воля за качествена и всеобхватна промяна на медийния пазар.

## Препоръки

- Законодателни промени, които да гарантират в по-голяма степен независимостта на медиите.
- Доразвитие на правната рамка за всички видове медии по отношение изискванията за прозрачност и контрол и особено за налагане на санкции.
- Регулиране и институционални гаранции срещу медийната концентрация и злоупотребата с господстващото положение – ясни права и задължения на регулатора в сферата на медийната концентрация и разпределение на правомощията между него и другите регулаторни органи; регулиране и институционални гаранции срещу установяването на господстващо положение при разпространението.
- Механизъм за устойчиво финансиране на обществените медии и контрол за изпълнение на тяхната мисия.
- Механизъм за прозрачно разпределение и предоставяне на публични средства на медиите, обвързано с изпълнението на законовите изисквания, и публичност на процеса.
- Мерки за реална защита на правото на информация включително чрез въвеждане на нова рамка и гаранции за разследващата журналистика.
- Развитие на механизмите на саморегулиране в сферите, в които те са приложими.
- Ефективни мерки в защита на медийния плюрализъм, в това число обсъждане на възможностите за създаване на специализирано звено или орган, който да извършва неикономически анализи и текуща оценка на реалното влияние, което дадена медия има.

<sup>37</sup> Според класацията на Репортери без граници, Индекс на свободата на пресата за 2015 г. <http://index.rsfg.org/#/>