

НЕОБХОДИМ Е НАПЪЛНО НОВ УСТРОЙСТВЕН ЗАКОН ЗА БНР И БНТ

*Райна Николова*A COMPLETELY NEW ORGANIC LAW IS NEEDED FOR THE BULGARIAN
NATIONAL RADIO AND TELEVISION

Rayna Nikolova

Abstract: *The article comments on the shortcomings of the Bulgarian Radio and Television Act, which affect the legal status of the Bulgarian National Radio (BNR) and the Bulgarian National Television (BNT). It identifies the administrative licensing and registration regimes in relation to public service media as unnecessary, and presents in-depth theoretical and practical arguments for this. The publication also discusses a draft law amending the Broadcasting Act of 2020, which deepens the weaknesses of Bulgarian media legislation regarding the licensing of BNR and BNT.*

Keywords: *Bulgarian National Radio, Bulgarian National Television, Radio and Television Act, licensing, supervision, registration.*

УВОД

Съвременните обществени реалности поставят пред Българското национално радио (БНР) и Българската национална телевизия (БНТ) нови предизвикателства. За съжаление нормативната уредба от последните 23 години, през който период действа сегашният Закон за радиото и телевизията (ЗРТ)¹, създава много повече трудности от организационен, програмен и финансов характер, отколкото възможности за развитието на тези две публичноправни организации в условията на дигитална медийна среда. Настоящата статия ще разгледа няколко фундаментални проблема в статута на БНР и БНТ и неговата законова уредба, които възпрепятстват свободното развитие на тези две обществени медии.

1. Нормативна уредба на обществените медии в България

Първият въпрос, който трябва да бъде коментиран във връзка с българското медийно законодателство по повод дейността на БНР и БНТ, това е темата за нормативния подход при регулиране на обществените отношения относно техния правен статус. Законът за радиото и телевизията ги определя като юридически лица (чл. 42, ал. 1). Систематически тяхното правно положение се съдържа в глава трета на ЗРТ². Следователно трябва да се направи извод, че щом изрично са категоризирани като юридически лица, те не са обикновени правни субекти, а притежават някаква друга особеност, която ги прави уникални,

¹ Обн., ДВ, бр. 138 от 24.11.1998 г.

² Вече сме имали повод да отбележим, че българският медийен закон се отклонява в своята структурираност от изискванията на Закона за нормативните актове относно мястото на принципите на медийните услуги (редакционното съдържание), но във връзка с устройствените разпоредби относно Съвета за електронни медии, БНР и БНТ е спазена необходимата последователност. Виж в **Николова, Р.** Медийно аудио- и аудиовизуално право. София: Нов български университет, 2015 г., с. 45.

единствени за медийноправното законодателство, за да бъдат обсъждани в специална част от закона. Кое е това изключително качество, което те притежават изначално, задължаващо законодателя да се съобрази с него при категоризирането им?

Ще започнем с това, че съдържат в наименованието си означение за държавна принадлежност – „Българско“ и „Българска“. Не са много на брой публичноправните организации, които да свързваме непосредствено с националната идентичност. Това са Българската академия на науките³, Българската телеграфна агенция⁴, Българският червен кръст⁵, Българската народна банка⁶. Отново наименованието им причислява обществените доставчици на медийни услуги към специалните организации, които действат в национален териториален обхват, но и принадлежат и се свързват с българската нация – те са идентифицирани като „национални“ (арг. чл. 6, ал. 3 от ЗРТ). В същата норма се посочва, че са „обществени доставчици на радиоуслуги, съответно на аудио-визуални медийни услуги“, т. е., действат в обществен интерес.

Изброените няколко характеристики показват, че законодателят се е опитал да представи формулата за особената значимост на БНР

и БНТ. В действителност гиразглежда по-скоро по формални белези като едни по-различни правни субекти, без да отчита преди всичко тяхното значение на национални културни организации. Кое представлява проблем и показва по-различен подход от традиционно възприетия в третирането на обществените медии в Европа. Защото концепцията относно статуса на обществените медии в България се отклонява от повечето нормативни решения в държавите от Европейския съюз и през последните десетилетия те са разглеждани в контекста на бизнес медийния модел, който се оказва пагубен за развитието им.

2. Нормативни модели на регулация на обществените медии в Европейския съюз

Познати са два законодателни подхода за уреждането на правния статус на обществените медии в Съюза. Първият от тях предвижда, че дейността е уредена в специален закон или декрет, който ги обособява от останалите (частните) доставчици на медийни услуги. Такива нормативни решения са въведени в Австрия⁷, Белгия (френскоговоряща общност⁸ и фламандскоговоряща общност⁹), Германия¹⁰, Гърция¹¹, Дания¹², Естония¹³, Ис-

³ Закон за Българската академия на науките, обн., ДВ, бр.85 от 15.10.1991г.

⁴ Закон за Българската телеграфна агенция, обн., ДВ, бр.99 от 16.12.2011г.

⁵ Закон за Българския червен кръст, обн., ДВ, бр. 87 от 29.09.1995г.

⁶ Закон за Българската народна банка, обн., ДВ, бр. 46 от 10.06.1997г.

⁷ Виж по този въпрос *Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz, ORF-G)*.

⁸ Виж по този въпрос *Décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)*.

⁹ Виж по-специално *Decreet betreffende radio-omroep en televisie*.

¹⁰ Нормативната уредба на провинциално ниво по отношение на ARD е следната: Bayerischer Rundfunk (BR) – Bavaria, Hessischer Rundfunk (hr) – Hessen, Mitteldeutscher Rundfunk (MDR) – Saxony, Saxony-Anhalt, Thuringia, Norddeutscher Rundfunk (NDR) – Hamburg, Lower Saxony, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Western Pomerania, Radio Bremen – Bremen, Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) – Berlin-Brandenburg, Saarländischer Rundfunk (SR) – Saarland, Südwestrundfunk (SWR) – Baden-Wuerttemberg, Rhineland-Palatinate, Westdeutscher Rundfunk (WDR) – North Rhine-Westphalia. Към нея се допълва законодателството относно втората национална телевизионна публичноправна организация ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Staatsvertrags zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag), Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „ZWEITES DEUTSCHES FERNSEHEN“.

¹¹ Виж по този въпрос *NOMOS YΠ' APIΘ. 4173 ΦΕΚ Α'169/26.7.2013 – Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση Ανώνυμη Εταιρεία (Ε.Ρ.Τ. Α.Ε.)*.

¹² Виж специалната уредба в *Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed*.

¹³ Нормативната уредба на общественото радио и телевизия се съдържа в *Eesti Rahvusringhäälingu seadus*.

пания¹⁴, Италия¹⁵, Кипър¹⁶, Латвия¹⁷, Литва¹⁸, Люксембург¹⁹, Португалия²⁰, Румъния²¹, Словакия²², Словения²³, Финландия²⁴, Франция²⁵, Хърватия²⁶, Чехия²⁷.

В държавите от Европейския съюз е възприет и друг модел на нормативно решение относно статута на тези доставчици на медийни услуги. Общ медиен закон урежда обществените отношения по предоставянето на медийни услуги, в които се съдържат

и устройствени разпоредби за обществените медии. Такова разбиране съществува в България, Ирландия²⁸, Малта²⁹, Нидерландия³⁰, Полша³¹, Унгария³², Швеция³³. Както се вижда ясно, това е по-малката група държави с подобна трактовка на правното положение на обществените медии. Въпреки това в Унгария³⁴, Швеция³⁵ и други правни системи през последните години се въвеждат и допълнителни нормативни актове, които подчертават

¹⁴ Виж по този въпрос Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

¹⁵ По този въпрос виж Legge 3 maggio 2004, n. 112, recante Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI, nonche delega al Governo per emanazione del testo unico della radiotelevisione.

¹⁶ Нормативната уредба се съдържа в Ο περί Ραδιοφωνικού Ιδρύματος Κύπρου Νόμος.

¹⁷ Виж по този въпрос Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu un to pārvaldības likums.

¹⁸ Специалното законодателство относно общественото радио и телевизия се съдържа в Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos įstatymas.

¹⁹ Виж по този въпрос Règlement grand-ducal du 19 juin 1992 fixant les modalités de structure et de fonctionnement de l'établissement public créé par l'article 14 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, modifié par Règlement grand-ducal du 5 juillet 2016 (Mém. A - 159 du 5 août 2016, p. 2670).

²⁰ Виж по този въпрос Lei n.º 8/2007. Финансирането на обществените медии е уредено в отделен закон Lei de Financiamento do Serviço Público de Radiodifusão e de Televisão, както и наредби-законали: Decreto-Lei n.º 169-A/2005, de 3 de Outubro, Decreto-Lei n.º 230/2007, de 14 de Junho, Decreto-Lei n.º 107/2010, de 13 de Outubro.

²¹ Виж по този въпрос Lege nr. 41 din 17 iunie 1994 privind organizarea și functionarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, достъпен на адрес: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/20381>.

²² Виж по този въпрос Zákon z 15. decembra 2010 o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²³ Отделната нормативна уредба към обществените доставчици на медийни услуги се съдържа в Zákon o Radioteleviziji Slovenija.

²⁴ Виж по този въпрос Laki Yleisradio Oy:stä.

²⁵ Виж по този смисъл Décret n° 2009-1263 du 19 octobre 2009 portant approbation des statuts de la société nationale de programme France Télévisions.

²⁶ Виж по този въпрос Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji.

²⁷ Нормативната уредба на чешката обществена телевизия се съдържа в отделен закон № 483/1991 Sb. Zákon ze dne 7. listopadu 1991 o České televizi, а дейността на чешкото обществено радио е уредена в друг закон - 484/1991 Sb. Zákon ze dne 7. listopadu 1991 o Českém rozhlasu. Виж специален закон за финансиране чрез такси Zákon o rozhlasových a televizních poplatcích.

²⁸ Виж по този въпрос Broadcasting act N 18/2009.

²⁹ Att dwar ix-Xandir [Kap. 350].

³⁰ В глава втора на общия Закон за медиите, Mediawet 2008, се съдържа специална уредба относно обществените доставчици на медийни услуги.

³¹ В глава четвърта от Закона за радиото и телевизията се съдържат нормите относно статута на общественото радио и телевизия на Полша. Виж по-подробно в Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

³² Виж по този въпрос 2010. évi CLXXXV. Törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.

³³ Статутът на обществените медии е уреден в общ закон: Radio- och tv-lagen. Дейността на общественото радио и телевизия се осъществява въз основа на лиценз.

³⁴ Виж Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap.

³⁵ Относно финансирането на общественото радио и телевизия в Швеция виж специалния закон: Lag (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Дейността на общественото шведско радио и телевизия се осъществява въз основа на лиценз.

и реформират в програмно отношение, организация на дейността или специалния режим на финансиране на обществените медии. В този смисъл откриваме стремеж държавата да акцентира върху важната роля на тези публичноправни културни организации (независимо от правноорганизационната им форма) за националния обществен живот, но не и да ги позиционира като равнопоставен играч в условията на конкуренция.

Законът за радиото и телевизията още в самото начало омаловажава ролята на БНР и БНТ за медийната среда в България. И по-нататък това се превръща в тенденция, която през годините е следвана неотклонно във вреда на БНР и БНТ. Най-вече относно тяхното хронично недофинансиране и възможността в Закона за публичните финанси³⁶ министърът на финансите във всеки момент да спре трансфера на държавна субсидия въпреки нейното гласуване от Народното събрание: „Министърът на финансите може да ограничи или преустанови трансфери/ограничи лимити за плащания на бюджетните организации при нарушение на бюджетната дисциплина.“ (чл. 107, ал. 1). Не много успокоителна е разпоредбата на чл. 107, ал. 2, която указва, че ограничаването или спирането на трансфера не може да води до преустановяване дейността на засегнатите бюджетни организации или до неизпълнение на произтичащи от нормативен акт или от международен договор задължения, защото подобни норми противоречат с конституционната практика, която предвижда гаранции за финансовата независимост на обществените медии: „Изложените съображения, свързани с конституционната свобода на електронните медии и задълженията на държавата в тази сфера, са адресирани най-вече към националните радио и телевизия, като неизбежно се предпоставя завареният от Конституцията и все още действащ режим. Както е ясно, в тази област задължението на държавата, квалифицирано като „позитивно“ (за да се разграничи от „негативното задължение“ за въздържане от намеса), се свежда до упражняване на законодателната ѝ компетентност,

чрез която да осигури организационна, структурна и финансова независимост на радиото и телевизията.“³⁷.

Генерираните през годините кризи в ръководството на обществените медии в България са достатъчно основателна причина да променим модела на медийна регулация, като се насочим към този, предлагащ самостоятелен закон за обществените доставчици на медийни услуги.

3. Необходимост от приемането на изцяло нов закон за БНР и БНТ

Законът за радиото и телевизията има административноправен характер. Той съдържа административнонаказателни разпоредби. В една своя част е устройствен – относно Съвета за електронни медии и спрямо обществените медии. Конституционният законодател е предвиждал друг вид нормативен акт, който да регулира дейността на БНР и БНТ. Конституцията на Република България от 1991 г. изрично се занимава с необходимостта от уреждане дейността на БНР и БНТ в отделен закон: „До създаване на нова законодателна уредба за Българската национална телевизия, Българското национално радио и Българската телеграфна агенция Народното събрание осъществява правомощията, които Великото Народно събрание има по отношение на тези национални институции.“ (§6 от Преходни и заключителни разпоредби). Следователно при приемането на Закона за радиото и телевизията не е изпълнена основна конституционна повеля – да има нова законодателна уредба, която да замести решенията за статута на радиото и телевизията в България от 1990 г. и 1991 г. и самостоятелно да разгледа в цялост дейността на обществените медии във връзка с тяхната програмна дейност, организация на дейността, финансиране. Още повече, че дискусиата на Комисията по изработване на проект за Конституция и на самото Велико народно събрание относно чл. 40 от КРБ съдържа мнения за различното третиране на националните електронни медии от останалите, от

³⁶ Обн., ДВ, бр.15 от 15.02.2013г., в сила от 1.01.2014 г.

³⁷ Решение № 7 от 4.06.1996 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 1/1996 г., обн., ДВ, бр. 55 от 28.06.1996 г.

една страна, и на електронните в сравнение с печатните, от друга³⁸.

И тук трябва да обърнем внимание на друг съществен въпрос, свързан с конституционната рамка на медийната регулация. „Публичноправните юридически лица се характеризират най-напред с това, че обслужват публични интереси, а след това и с начина на своето създаване и организиране“³⁹. Законът за радиото и телевизията има един основен недостатък. Той обединява в себе си правната природа на два вида правни субекти – публичноправни и частноправни. ЗРТ е своеобразна смесица от взаимноизключващи се интереси – неикономически и комерсиални. Той разглежда доставчиците на медийни услуги като бизнес предприемачи. Нещо, което обществените медии категорично не са. Общият български закон в областта на културата ги разглежда като продуценти на съдържание с най-високи художествени качества: „За утвърждаване на духовните ценности на нацията и общочовешките норми и морал министърът на културата и генералните директори на Българското национално радио и Българската национална телевизия сключват всяка година договори за програми и предавания в областта на културата, включително и за телевизионни филми, радио- и телевизионен театър, като в договорите се определят задълженията на Българското национално радио и Българската национална телевизия по създаването, представянето и разпространението на културните ценности с приоритетно присъствие на високохудожествена българска продукция“ (чл. 20, т. 1 от Закона за развитие на културата⁴⁰). Медийният закон обаче не ги третира като културни организации и по тази причина губят от своята уникалност, поставени в условията на конкуренция с частните медии. Оттам произтече и основната грешка в медийната практика предаванията на обществените медии да имат рейтинг. Трябва да е ясно, че БНР и БНТ принадлежат на всички български медийни потребители в цялост като аудитория и едно-

временно на всеки български слушател и зрител поотделно. Не е възможно нещо толкова неповторимо, необикновено като програмно съдържание да бъде поставяно в класация. Как се измерва рейтингът на предаване, отразяващо национално честване, или „Лека нощ, деца“? Националната памет и почит могат ли да се причислят към категорията „популярност“? Подрастващата аудитория на детското предаване може ли да се възприема като събирателен образ на комерсиалния потребител?

Представата на законодателя за обществените медии като участници в някакъв перманентен турнир, предвидена в сега действащия ЗРТ, е нелогична по своята същност. Както вече бе отбелязано, БНР и БНТ са юридически лица, възникнали по нормативната система (*ex lege*). Това означава, че те трябва да се отделят недвусмислено от останалите електронни медии, които възникват по разрешителната система и се подчиняват на различните административни режими, заради което предоставят медийни услуги в резултат поставени индивидуални административни актове. Как трябва да се постигне тази цел?

Преди всичко нормативната им уредба трябва да се съдържа в отделен устройствен за тях закон. Така би се обяснило ясно значението им за българската държавност и нация. Това автоматично означава, че подобен закон би трябвало максимално изчерпателно да урежда правния им статус – програмна дейност, вътрешна организация, финансиране, надзор. Подобен нормативен акт би следвало да има конституционен характер. Тази особеност на закона означава, че той трябва притежава два съществени отличителни белега. Преди всичко подобен закон не трябва да съдържа административнонаказателни разпоредби. От това негово свойство, присъщо за законите от областта на конституционното право, трябва да отбележим и още една специфичност – отсъствието на какъвто и да е административноправен режим за извършването на програмната дейност на БНР и БНТ. В админи-

³⁸ Решение № 7 от 4.06.1996 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 1/1996 г., обн., ДВ, бр. 55 от 28.06.1996 г.

³⁹ Торбов, Ц. История и теория на правото. София: Издателство на БАН, 1992 г., с. 461.

⁴⁰ Обн., ДВ, бр. 50 от 1.06.1999 г.

стративноправната доктрина⁴¹ предоставянето на медийни услуги⁴² от търговски характер се разглежда като част от административното стопанско право (административно право на услугите⁴³). По тази причина този вид стопанска дейност следва да се регулира от нормите на административното право. Такъв е Законът за радиото и телевизията (административен), който е специален закон по отношение на общия Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД).

ЗОАРАКСД въвежда следните основни административни режими за извършването на стопанска дейност – лицензионен, регистрационен, разрешителен и уведомителен. При *лицензионния режим* административният орган проверява законосъобразността на искането и в рамките, определени от закона, разрешава или отказва по целесъобразност извършването на определена стопанска дейност. При *регистрация* административният орган проверява наличието на изчерпателно установените нормативни изисквания и при установяване на съответствие разрешава, без право на преценка по целесъобразност извършването на стопанската дейност, ако лицето отговаря на посочените в закона условия. *Разрешение* за извършването на *отделна сделка или действие* от лице, което извършва или възнамерява да извършва стопанска дейност, е необходимо само когато извършването на тази сделка или действие поражда повишен риск за националната сигурност или обществения ред в Република България, за личните или за имуществените права на гражданите или на юридическите лица, или за околната среда.

Когато закон предвижда задължение за *предварително или последващо уведомяване* на административен орган, лицето, което извършва съответната сделка или действие, представя писмени сведения за тяхното съдържание, както и за мястото, времето и начина на извършването им.

Анализът на разновидностите на действащите според българското законодателство административноправни режими изисква да се обсъди адекватността на нормативното решение обществените електронни медии да бъдат лицензирани и регистрирани за своята дейност. Нашето мнение е, че БНР и БНТ са включени насилствено и въпреки своята правна природа на особени юридически лица в лицензионния режим на ЗРТ. Ярво доказателство за това е парадоксалният текст в този смисъл: „Българското национално радио и Българската национална телевизия осъществяват радио- и телевизионна дейност като национални обществени оператори въз основа на лицензии, издадени без конкурс, или въз основа на регистрации“ (чл. 105, ал. 3 от ЗРТ).

От цитираната норма възникват поне два въпроса. При издаването на лиценз административният орган действа при условията на дискреционна власт и в едно състезание трябва да извърши класиране на кандидатите според обективно заложен в закона критерии. Дискреционна власт (оперативна самостоятелност) е властническа юридическа дейност, осъществявана при действието на относително определена административноправна норма с диспозитивен характер, позволяваща на административния орган да извърши преценка и осъществи избор на средствата

⁴¹ Николова, Р. Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2019 г. София: Нов български университет, 2020 г., с. 158.

⁴² Виж по този въпрос и практиката на Конституционния съд: „Докато лицензирането по ЗД (Закона за далекосъобщенията – б. а.) е за изграждане на далекосъобщителни мрежи и за ползване на радиочестотния спектър, за разпределението му, решението на НСРТ по ЗРТ е за съдържанието на услугите, които ще се предоставят чрез спектъра.“ Решение № 33 от 8.12.1998 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 30/1998 г., обн., ДВ, бр. 147 от 15.12.1998 г.

⁴³ Административно право на услугите урежда обществените отношения по доставката (всяко извършване) на услуги от промишлен, търговски, занаятчийски характер и от дейности на свободни професии. Неговото отделяне на четири поделемента произтича от чл. 57 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Николова, Р. Опит за една нова систематизация на учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2019 г. София: Нов български университет, 2020 г., с. 156.

и начина на действие измежду няколко възможности, в изпълнение целта на закона и в рамките на неговата компетентност⁴⁴. Тогава, когато административният орган разполага с оперативна самостоятелност, той има право на избор в своето решение. В тази хипотеза е изправен административният орган при издаването на лицензионен акт⁴⁵. Очевидно БНР и БНТ не участват в неприсъща за тях надпревара. Безсмислено е. Тогава защо трябва да им се издава лиценз изобщо? Тяхната обществена мисия и програмни задължения трябва да се съдържат в устройственния закон и лицензионният режим е напълно ненужен⁴⁶. Но той е поставен, от една страна, защото ЗРТ е административен закон, и с друга определена задача. Каква би била целта БНР и БНТ да бъдат адресати на индивидуални административни актове в изпълнение на административни задължения? Не съществува друг аргумент освен този обществените медии да се поставят в допълнително подчинение на Съвета за електронни медии. Оказва се, че основното предназначение на нормативната регулация на БНР и БНТ в българския вариант е не да се подчертае тяхната съществена обществена мисия, а същите да бъдат заложенници в една прекомерна зависимост от надзорния орган. Безсмисленият характер на това законодателно решение се потвърждава от практиката на медийния орган, който не е издал за тези 23

години решение за нарушаване от БНР или БНТ на заложените в лиценза параметри относно процентното съотношение на видовете предавания (информационни – новини и актуално-публицистични, образователни, за култура, религиозни, развлекателни, предназначени за деца)⁴⁷. Защото всички други условия на лицензите са най-обикновен препис на ЗРТ относно принципите на медийните услуги: „В лицензията⁴⁸ се включват задължения за спазване изискванията на чл. 6, ал. 2 и 3 и принципите за осъществяване на радио- и телевизионна дейност по чл. 9, ал. 1 и чл. 10, включително период и график за постигане на предвидените в чл. 19а, ал. 1 и 2 съотношения“ (чл. 110, ал. 2 от ЗРТ).

„Суверенни права върху този спектър осъществява единствено държавата (чл. 18, ал. 3 от Конституцията) и само тя може да предоставя разрешения (лицензии) за извършване на дейности чрез ползване на радиочестотен спектър (чл. 18, ал. 5 от Конституцията). Държавата не може да се откаже от конституционно предоставените само на нея права и да ги отстъпи на недържавен орган, защото това ще бъде нарушение на Конституцията. Член 18, ал. 3 и 5 от основния закон прави единствено възможна правна уредба, според която държавата чрез определен от закон държавен орган лицензира всяка дейност, осъществявана чрез ползване на радиочестотния спектър.“⁴⁹ Тези

⁴⁴ **Николова, Р.** Учебно помагало по административно право. София: Нов български университет, 2020 г., с. 186-187.

⁴⁵ **Зиновиева, Д.** Лицензионни административни актове. София: Сиела, 1998 г., с. 37.

⁴⁶ След проведено обществено обсъждане Закон за изменение и допълнение на ЗРТ с вносител Министерски съвет на Република България (вх. № 102-01-16/23.02.2021 г.) предвижда в §8 да се създаде чл. 42а, чиято ал. 5 включва следното неуместно законодателно решение: „Лицензията за възлагане на обществена услуга не се ограничава със срок“. Несъстоятелността на лиценза за БНР и БНТ се потвърждава от желанието един индивидуален административен акт да се превърне в безсрочен. Също като нормативния акт, а това е основната разлика между нормативния и индивидуални административен акт – еднократното действие при втория. Законопроектът е достъпен на адрес: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163525>.

⁴⁷ Относно това процентно съотношение на видовете предавания в програмите на БНР и БНТ виж по-подробно в **Николова, Р.** Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Благоевград, Университетско издателство „Неофит Рилски“, 2009 г., с. 113–147.

⁴⁸ По неясни причини българският законодател използва думата „лиценз“ в женски род „лицензия“. Според Българския тълковен речник на Института за български език на БАН думата е със следното значение: лиценз, м. Юрид. Договор, който дава право да се използва патентовано изобретение или производство. От лат. licentia „свобода, право“ през фр. licence или англ. licence (вж. С. Бояджиев, Термините лиценз и патент, сп. Бълг. език 1970, кн. 2-3, 239).

⁴⁹ Решение № 33 от 8.12.1998 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 30/1998 г., обн., ДВ, бр. 147 от 15.12.1998 г.

мотиви на Конституционния съд на Република България поставят въпроса за това доколко Съветът за електронни медии в съвременната цифрова технологична среда е подходящо въобще да продължава да лицензира, след като не предоставя разрешения за ползване на радиочестотен спектър като недържавен орган, а разрешава предоставянето на услуги, като се има предвид и това, че въведеният в раздел Па „Радио- и телевизионна дейност за създаване на програми, предназначени за разпространение чрез електронни съобщителни мрежи за наземно цифрово радиоразпръскване“ от глава шеста „Лицензиране и регистриране на радио- и телевизионните оператори“ на ЗРТ не предвижда конкурс, а процедура за предоставяне всички желаещи участници на лицензи без да се излъчва победител (чл. 116е, ал. 8 от ЗРТ). Става въпрос за най-обикновено регистриране.

Още един аргумент съществува в подкрепа на тезата, че е нелогично да съществува лицензионен режим за БНР и БНТ. Раздел III на глава шеста „Лицензиране и регистриране на радио- и телевизионни оператори“ от ЗРТ съдържа в чл. 121, ал. 1 условия, при които лицензът се прекратява с:

1. изтичането на срока;
2. отнемането и;
3. прекратяването на юридическото лице или смърт на физическото лице-едноличен търговец;
4. предсрочно по искане на лицензианта.

Анализът на тази сложна по своята структура административноправна норма изисква всяка причина за прекратяването на лиценза да бъде обсъдена в контекста на нормативноправната природа на БНР и БНТ. Изтичането на срока на лиценза как може да повлияе относно съществуването в правния мир на обществените медии? Възможно ли е Съветът за електронни медии с индивидуален административен акт (решение) да преуоста-

нови дейността на някоя от обществените медии, възложена по силата на закон (чл. 49, ал. 1 от ЗРТ), защото е изтекъл срокът на лиценза? Нещо повече. Възможно ли е наличието на БНР и БНТ да е признато в §6 от Преходните и заключителни разпоредби от Конституцията на Република България, но индивидуален административен акт на Съвета за електронни медии да определя тяхното правно битие? Отговорът, който дава Законът за радиото и телевизията, е положителен.

Същото се отнася и до другото основание за прекратяването на лиценза – при неговото отнемане. Основанията за това се съдържат в чл. 122 от ЗРТ и това става при:

- „1. груби нарушения на принципите на радио- и телевизионната дейност;
2. системни нарушения на разпоредбите по чл. 6, ал. 2 и 3, чл. 9, ал. 1, чл. 10, чл. 19а, ал. 1, 2 и 4 и чл. 19б;
3. установяване на неверни данни в декларациите по чл. 111“.

Нека да направим сравнение с една друга норма относно дейността на БНР и БНТ. В чл. 67, ал. 1, т. 2 от ЗРТ е предвидено, че мандатът на генералния директор на БНР и БНТ се прекратява предсрочно, ако се установи, че извършва или допуска извършването от други лица на груби или системни нарушения на разпоредбите относно принципите за осъществяване на дейността на радио- и телевизионните оператори. Оттук може да бъде направен и друг извод: цитираното основание в чл. 67 за предсрочно прекратяване на мандатите на генералните директори на БНР и БНТ се припокрива с две от съществените основания за отнемане на лиценз – чл. 122, т. 1 и т. 2. Досега на основание чл. 67СЕМ прекрати предсрочно мандата на генерален директор на БНТ през 2004 г.⁵⁰ и този на генерален директор на БНР през 2019 г.⁵¹ Тогава надзорният орган е трябвало да пристъпи към отнемане на лицензите на БНР и БНТ. Но не го е направил. Защо? Отговорът се съдържа в нелогич-

⁵⁰ Относно освобождаването на Кирил Гоцев виж по-подробно в **Николова, Р.** Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Благоевград, Университетско издателство „Неофит Рилски“, 2009 г., с. 222–223.

⁵¹ **Николова, Р.** Генералният директор на Българското национално радио и казусът с временното спиране на национална програма „Хоризонт“. Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2020 г., София: Нов български университет, 2021, с. 130–152.

ното прилагане на лицензионен режим по отношение програмната дейност на БНР и БНТ. Също толкова нелепо изглежда и административната процедура, по която се осъществява отнемането, уредена в чл. 123 от ЗРТ: „(1) Отнемане на лицензия на радио- и телевизионен оператор се извършва от Съвета за електронни медии с мотивирано решение. Отнемането се извършва /след отправяне на писмено предупреждение с определен срок за отстраняване на нарушението. Отнемането става във всички случаи след налагане на две имуществени санкции за едно и също нарушение.“

(2) Съветът за електронни медии отнема лицензията, ако в срока по ал. 1 лицензираният не е отстранил нарушението.

(3) С решението за отнемане се определя срок, в който лицето не може да се кандидатира за нова лицензия и който не може да бъде по-малък от две години.“

Решението за отнемането на лиценз е забраняващ индивидуален административен акт от категорията на утежняващите⁵². Възможно ли е някой да си представи, че БНР и БНТ няма да изпълняват своята обществена мисия, защото медията не е отстранила нарушение след отправено предупреждение от страна на СЕМ? Оказва се, че това е вариант от българската правна реалност. Чрез скрита форма на административна принуда (преустановителна принудителна административна мярка), каквато представлява писменото предупреждение, с лекота може да бъде преустановена програмната дейност на БНР и БНТ, ако така прецени надзорният орган.

Третото основание за отнемането на лиценз на БНР и БНТ звучи още по-абсурдно: „прекратяването на юридическото лице“. Само със закон държавата може да прекрати юридическите лица Българско национално радио и Българска национална телевизия, чийто правен живот а priori е заложен в §6 от

Преходните и заключителни разпоредби на КРБ.

Четвъртото основание за предсрочно прекратяване на лиценз е искане от страна на лицензианта. Няма никаква логика в това някой, който по закон осъществява дейност, да иска тя да бъде прекратена и законът да го допуска. Още повече, че държавата гарантира на обществените медии да разпространяват своето съдържание чрез водената от нея политика в областта на електронните съобщения (арг. чл. 44, ал. 2 от ЗРТ).

БНР и БНТ подлежат на регистрация в останалите случаи на разпространение на своето съдържание – чрез кабел и спътник. Тогава СЕМ взема решение и действа при условията на обвързана компетентност. Обвързана компетентност е властническа юридическа дейност, осъществявана при действието на абсолютно определена административно-правна норма с императивен характер, изискваща от административния орган конкретно решение при наличието на предвидените в закона предпоставки⁵³. Обвързаната компетентност не позволява преценка дали, кога и как да издаде административния акт. Административният орган няма право на избор и може да вземе само едно решение. Правомощията му се изразяват в това да провери дали са предпоставките, визиращи в хипотезата на императивната правна норма⁵⁴. „Когато административният орган действа при обвързана компетентност, неговите актове подлежат на пълен съдебен контрол – преценката е по законосъобразност, която обхваща както материалноправната, така и процесуалноправната законосъобразност на акта“⁵⁵. При издаването на актове, с които се извършва регистриране на даден факт, административният орган няма право на преценка по целесъобразност⁵⁶. Актовете, резултат на регистрация, са издадени при условията на обвързана компетентност на административния орган. Този извод произти-

⁵² **Зиновиева, Д.** Преустановяване действието на административния лиценз. – сп. Правна мисъл, 1998 г., № 1, с. 31.

⁵³ **Николова, Р.** Учебно помагало по административно право. София: Нов български университет, 2020 г., с. 186.

⁵⁴ Реш. № 64 от 14.12.2009 г. по адм. д. № 475 от 2009 г. на Административен съд – Русе.

⁵⁵ Реш. № 714 от 11.02.2000 г. по адм. д. № 4359 от 1999 г. на ВАС, IV отделение.

⁵⁶ Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове. София: Сиела, 1998, с. 37.

ча от разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗОПРАК-СД: „При регистрация административният орган проверява наличието на изчерпателно установените нормативни изисквания и при установяване на съответствие разрешава, без право на преценка по целесъобразност извършването на стопанската дейност“. Процедурата по издаване на удостоверение за регистрация (чл. 125а от ЗРТ) е облекчена. В тази връзка е и практиката на КС (Решение № 1 от 2002 г. по к. д. № 17 от 2001 г., обн., ДВ, бр. 35 от 2002 г.): „Улесняват се доставчици на медийни услуги, които желаят да упражняват радио- и телевизионна дейност чрез регистрация относно: процедура, която е облекчена в сравнение с лицензионната...“ В същото решение Конституционният съд допълва разграничителните критерии между двата разрешителни режима (лицензионен и регистрационен) и определя като стъпка към дерегулация на медийните услуги въвеждането на регистрационно производство. Критериите се отнасят до:

а) обхвата на разпространение, който няма връзка с ограничения честотен ресурс (чл. 125а, ал. 3, изр. 2 от ЗРТ)⁵⁷,

б) срока на дейността, тъй като не се използват ограничени честоти (чл. 125а, ал. 7 от ЗРТ)⁵⁸,

в) разширение на обсега на лицата, които могат да търсят, получават и разпространяват информация (чл. 41 от Конституцията).

Коментарът на другия административен режим (регистрационен), по силата на който БНТ разпространява програмата си, предназначена за българската диаспора в чужбина чрез спътник, също подлежи на сериозна критика на същото посочено вече основание – обществената медия е особен субект на правото и поради това не би следвало да подлежи на подобно разрешение. Тази нейна особеност се съдържа в общите положения на глава трета от ЗРТ, наименована „Българско национално радио и Българска национална телевизия“. В нормата на чл. 44, ал. 3 е предвидено, че Бъл-

гарската национална телевизия и Българското национално радио осигуряват излъчването на националните си програми посредством спътник/спътници върху покритието на териториите на Европа и други континенти, на които има граждани с български произход по данни на Агенцията за българите в чужбина и чрез собствени изследвания. В специално посветения на програмите раздел чл. 49, ал. 1 изброява кои са програмните елементи, които задължително БНР и БНТ трябва да създават: национални и регионални програми; *предавания за чужбина* (к. м. – б. а.), включително за българите зад граница; предавания, предназначени за българските граждани, за които българският език не е майчин, включително и на техния език.

По каква причина БНР и БНТ трябва да регистрират програмите си, след като законът им възлага да създават програми, предназначени за българските граждани в чужбина? При положение, че при регистрацията не се следи даже дали се спазва пропорционалното присъствие в програмата на видовете предавания, на още по-малко основание би трябвало обществените медии да се подчиняват на този административен режим.

Нашият извод е, че нормата на чл. 105, ал. 3 във връзка с чл. 121, ал. 1 и чл. 123 от ЗРТ противоречи на принципа за правовата държава, който предвижда, че Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат (чл. 5, ал. 1 от КРБ). По тази причина БНР и БНТ не трябва да са задължени да се лицензират, защото самият закон е признал тяхното съществуване и се предполага, че държавата категорично е изразила с този акт намерението си да поддържа обществени медии. Същият принцип се прилага и по отношение на регистрацията. Въпреки техния специален конституционноправен статус в Закона за радиото и телевизията БНР и БНТ са третирани по еднакъв начин с останалите доставчици на медийни услуги.

⁵⁷ Нормата гласи: „При регистрацията не могат да се поставят ограничения, свързани с обхвата на разпространение на програмата“. При лицензирането обхватът на разпространение е национален, регионален или местен (чл. 110, ал. 1, т. 5 от ЗРТ).

⁵⁸ Разпоредбата предвижда: „Регистрациите са безсрочни“. Лицензирането предполага срок на лиценз до 20 г. (чл. 109, ал. 1, изр. 1 от ЗРТ).

Заклучение

Въвеждането на конституционен по своя характер устройствен закон, който да урежда правното положение на БНР и БНТ, е необходимо условие, за да се изпълни конституционната повеля на §6 от ПЗР на Основния закон за самостоятелна уредба на БНР и БНТ. Действащите към момента административни режими са неоправдана административна тежест, която затормозява дейността на тези публичноправни организации. Такъв един закон за БНР и БНТ ще открий онова несъвършенство на търговските медии, което ги прави възможни, но не и законово задължителни правни субекти, и в същото време ще подчертава неповторимия характер на Българското национално радио и Българската национална телевизия за националното ни културно развитие.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Торбов, Ц. История и теория на правото. София: Издателство на БАН, 1992. // **Torbov, Ts.** Istoriya i teoria na pravoto. Sofia: Izdatelstvo na BAN, 1992.

Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове. София: Сиела, 1998. // **Zinovieva, D.** Litsenzionni administrativni aktove. Sofiya: Siela, 1998.

Зиновиева, Д. Преустановяване действието на административния лиценз. – Правна мисъл, № 1, 1998. // **Zinovieva, D.** Preustanovyavane deystviето na administrativnia litsenz. – Pravna misal, № 1, 1998.

Николова, Р. Административноправно положение на обществените електронни медии в

България. Благоевград, Университетско издателство „Неофит Рилски“, 2009. // **Nikolova, R.** Administrativnopravno polozhenie na obshtestvenite elektronni medii v Balgaria. Blagoevgrad, Universitetsko izdatelstvo „Neofit Rilski“, 2009.

Николова, Р. Опит за една нова систематизирана учебната дисциплина, изучаваща административното материално право – специална част. В: Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2019 г. София: Нов български университет, 2020. // **Nikolova, R.** Opit za edna nova sistematizatsiya na uchebnata distsiplina, izuchavashta administrativnoto materialno pravo – spetsialna chast. V: Godishnik na departament „Pravo“ na NBU za 2019 g. Sofia: Nov balgarski universitet, 2020.

Николова, Р. Учебно помагало по административно право. София: Нов български университет, 2020. // **Nikolova, R.** Uchebno pomagalo po administrativno pravo. Sofia: Nov balgarski universitet, 2020.

Николова, Р. Медийно аудио- и аудиовизуално право. София: Нов български университет, 2015. // **Nikolova, R.** Mediyno audio- i audiovizualno pravo. Sofia: Nov balgarski universitet, 2015.

Николова, Р. Генералният директор на Българското национално радио и казусът с временното спиране на национална програма „Хоризонт“. Годишник на департамент „Право“ на НБУ за 2020, София: Нов български университет, 2021. // **Nikolova, R.** Generalniyat direktor na Balgarskoto natsionalno radio i kazusat s vremennoto spirane na natsionalna programa „Horizont“. Godishnik na departament „Pravo“ na NBU za 2020, Sofia: Nov balgarski universitet, 2021.

Бояджиев, С. Термините лиценз и патент. – Бълг. Език, 1970, кн. 2-3. // **Boyadzhiev, S.** Terminite litsenz i patent. – Balg. Ezik, 1970, kn. 2-3.