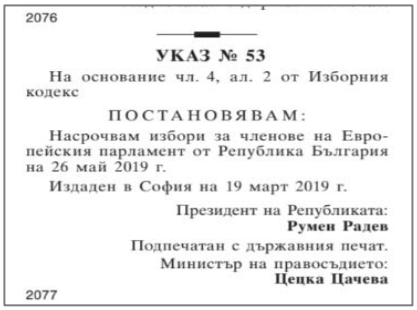
ВЪВЕДЕНИЕ

19 март 2019 – 67 дни преди Евроизбори ‘2019

Президентът на Република България Румен Радев издава Указ за насрочване на избори за членове на Европейския парламент от Р България на 26 май 2019.[1] Политически форматираните очи насочват погледите си към тази дата – два дни след празника на българската просвета и култура и славянската писменост. За четвърти път България ще избира българи за нейни представители в Европейския парламент.



2076

УКАЗ № 53

На основание чл. 4, ал. 2 от Изборния кодекс

ПОСТАНОВЯВАМ:

Насрочвам избори за членове на Европейския парламент от Република България на 26 май 2019 г.

Издаден в София на 19 март 2019 г.

Президент на Републиката:
Румен Радев

Подпечатан с държавния печат.
Министър на правосъдието:
Цецка Цачева

2077

Българи по документ или по душа –
този избор ни предстои.

Страниците на настоящата монография разказват за кампанията за предишните Европейски избори ‘2014. **Фокусът е върху медиите, а основният въпрос: Какви бяха медиите тогава**? На тях тогава сякаш им се искаше да са по-пасивни, примирени и синхронни с волята на политиците. Искаше им се да са **повече бизнес, отколкото обществени институции**. Изглеждаха склонни да не мислят себе си като Четвърта власт – институция на контрадемокрацията, по термина на Пиер Розанвалон (Розанвалон, 2012), а по-скоро като доходоносни инструменти на партийния предизборен пиар.

Тази хипотеза проверихме чрез медиен мониторинг в 4 предизборни кампании – пилотно в кампанията за Евроизбори през Май 2014, а през есента на същата година – в кампанията за парламентарни избори. Продължихме да наблюдаваме дейността на медиите и в следващите кампании – за Местни избори през 2015 и последните засега Парламентарни избори през 2017.

Аудиторията, гражданите, избирателите искаха да видят активни, предизвикващи медии, работещи за каузата на демократичния и свободен избор и

[1] Президент на Р България. *Указ № 53*. Обн. ДВ. бр. 24 от 22.03.2019.

гражданския интерес. **Кандидатите и политиците** не изглеждаше да имат нужда от свободни медии. Те по-скоро продължиха да скъсяват дистанцията между властите – реалните Първа, Втора и Трета, и условната Четвърта власт. Политиците продължиха да навлизат по-настоятелно в полето на медиите, омаломощавайки силата им, за да гарантират вековечието на собствената си корона.

От друга страна г**ражданското общество,** в лицето на множество неправителствени институции и организации, включително наблюдатели на изборите, настоятелно изискваше от медиите да излязат от състоянието на **медиен конформизъм** спрямо управляващите и да изпълнят присъщата си обществена роля на ефективен контрольор над политиците в изборния процес.

20 март 2019 – 66 дни преди изборния ден

Народното събрание със свое решение[2] и президентът с указ[3] определят новия състав на Централната избирателна комисия (ЦИК). Промяната на състава се налага поради изтичане на петгодишния мандат – предходният състав е определен на 20 март 2014, съобразно нормите на новия Изборен кодекс, в сила от 5 март 2014[4].

Централната избирателна комисия осъществява дейности по производството на всички видове избори, осъществява контрол по прилагането на Изборния кодекс (ИК) и свързаните с него нормативни актове. ЦИК има правомощие: (1) да определя условията и реда за провеждане на предизборната кампания; (2) да контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с национален обхват; (3) да определя условията и реда за извършване на социологически проучвания (ИК, чл. 57, ал.1). Контрол върху провеждането на предизборната кампания от доставчици на медийни услуги с регионален и местен обхват Изборният кодекс възлага на Районните избирателни комисии (РИК) (ИК чл. 72, ал. 2).

Предходният състав на ЦИК, определен непосредствено преди Европейски избори ‘2014 с председател адв. Ивилина Вергинова Алексиева-Робинсън (ИМП, номинирана от БСП Коалиция за България) имаше предизвикателството да **установи и утвърди методика и съответни практики** за изпълнение на задължението си да контролира провеждането на предизборната кампания от **доставчиците на медийни услуги**, както и да подпомогне, да обучи съставите на РИК да упражняват ефективен контрол върху провеждането на кампанията от регионалните и местни медии.

---

[2] Народно събрание на Р България. *Решение от 20.03.2019*. Обн. ДВ. бр. 24 от 22.03.2019.

[3] Президент на Р България. *Указ № 54*. Обн. ДВ. бр. 24 от 22.03.2019.

[4] *Изборен кодекс*. Обн. ДВ. бр. 19 от 5.03.2014, посл. изм. ДВ. Бр. 29 от 8.04.2019.

Как се справи ЦИК с медиите?

Имаше пет предизборни кампании, за да се справи – Евроизбори ‘2014, Парламентарни избори ‘2014, Местни избори ‘2015, Президентски избори ‘2016, Парламентарни избори ‘2017.

По време на Евроизборите тя бе като студент, който се готви за изпит. Изучаваше себе си – току-що бе конструирана и като състав, и като статут. Бързаше да изучи ИК, който законодателят прие 51 дни преди началото на предизборната кампания. Парламентарните избори през 2014 бяха нейния първи изпит по регулиране на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания. И тя, както показват резултатите от проведения мониторинг тогава, го взе с висока оценка. Местните избори през 2015 й бяха лесни – имаше вече модели, по които да регулира медиите. Препъна се, обаче, в медийните пакети – оказа се, че голяма сума от пакетите беше разпределила към един онлайн доставчик на медийна услуга. Поправи се и влезе в Парламентарните избори през 2017 тиха. Още в началото на кампанията се оказа залята от сигнали за нарушения на правилата за провеждане на предизборна кампания от доставчици на медийни услуги. Тя не ги разгледа. Не взе решение има ли, няма ли нарушение. Сякаш че някой беше сменил ЦИК.

Как се справиха медиите със задълженията и отговорностите си?

И те имаха пет кампании дотук, за да влязат в новата законова рокля, скроена от Изборен кодекс ‘2014.

Още по време на нашето **пилотно изследване** – мониторингът по време на предизборната кампания за Евроизбори ‘2014, ясно се откроиха определени регулаторни луфтове и дефицити, които категорично понижиха оценката ни за ефективност на регулаторната система. Като продължение на изследването **разработихме предложения за законодателни изменения** с цел повишаване на ефективността на изборното законодателство що се отнася до регулация на дейността на доставчиците на медийни услуги. Предложенията станаха основа на Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, внесен в 42 НС през юли 2014.[5]

Вторият мониторинг – по време на предизборната кампания за Парламентарни избори ‘2014, потвърди вече маркираните проблеми в регулацията и ни даде възможност да прецизираме предложенията за промяна. Още повече, че по време на тази предизборна кампания имахме възможност да работим в близък контакт с колегите наблюдатели от международната мисия на Организа-

[5] *Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс. Проект.* (Обн. ДВ, бр. 19 от 2014, изм. бр. 35 и 53 от 2014). Представен в Приложение „Законодателни предложения”.

цията за сигурност и сътрудничество в Европа (OSCE/ODIHR), което несъмнено отвори и друг, външен наблюдателски поглед. Темите на срещите ни с OSCE/ODIHR са представени в приложение „Методика и инструментариум".

Едва по време на **третата кампания** след приемането на новия ИК, тази за Местни избори '2015, се проявиха първите маркери на така нар. **модел на социално действие на правото** (Наумова, 2000). Доставчиците на медийни услуги вече бяха правно информирани, познаваха своите права и задължения като участници в предизборната кампания. Регулаторните органи, които имат задача да регулират дейността на доставчиците също вече бяха усвоили нормите, но и бяха приели модели как да изпълняват своето правомощие да контролират доставчиците. Очевидно предходните две кампании бяха дали възможност за осъществяване на така нар. **психологическо въздействие на правните норми върху субектите** – те вече имаха своята ценностна ориентация и мотиви за поведение, благодарение на които регистрирахме немалко прояви на практическо изпълнение на изискванията на ИК и от доставчиците на медийни услуги, и от регулаторните органи. Крайният ефект в този модел за социално действие на правото е постигане на социално значим резултат, т.е. юридическа ефективност на правото. Юридическата ефективност, обаче, не е тъждествена със социологическата ефективност, а само една нейна необходима предпоставка.

За съжаление, **постигнатият ефект не успя да се задържи и развие в следващите наблюдавани кампании.** В кампанията за Парламентарни избори '2017, се очерта странен модел на поведение от страна на ЦИК и медиите. Те **отказаха да съблюдават** някои изрични разпоредби на ИК. Регистрирахме нарушенията, подадохме съответните сигнали, но не получихме **никакъв отговор**, въпреки че ЦИК е длъжна да взема решения по всеки сигнал или жалба.

Неразгледаните сигнали се натрупаха за кратко време и потърсихме съдействието на международната мисия на OSCE/ODIHR. Те обърнаха сериозно внимание на „мълчанието на ЦИК", включиха го в докладите си и дори предложиха съответна препоръка. Едва след това ЦИК изпрати писмо, **не решение, а писмо с някакво тяхно обяснение** за неспазването на задължението им да разглеждат в рамките на 24 часа всеки получен сигнал и да приемат решение по него. През това време медиите продължаваха да спазват ИК, както им е удобно.

Възможни са множество обяснения на отказа на ЦИК да запази постигнатото по отношение прилагането на изборното право. Всички те поотделно вероятно имат основания. На терен изглеждаше, че ЦИК е под силна политическа преса, която изискваше не съвсем законосъобразни решения и действия.

До този и други отговори достигнахме чрез **мониторинг на дейността на медиите в предизборна кампания и мониторинг на контрола на ЦИК и РИК върху медиите**.

Монографията представя мониторингови резултати от кампаниите за Избори за членове на Европейски парламент от Р България на 25 май 2014, Избори на народни представители на 5 октомври 2014 и Избори за общински съветници и кметове на 25 октомври 2015 и предсрочни Парламентарни избори на 26 март 2017. Наблюдавани са над 120 **търговски медии** с национален, регионален и местен обхват на разпространение, достигащи до избирателите във всичките **31 многомандатни избирателни района** в страната.

Извадката няма претенции за представителност. Представена е в приложение „Методика и инструментариум". Всъщност, в този тип изследване е поточно да се говори за съвкупност от наблюдавани обекти, а не за ясно дефинирана, представителна извадка. Понятието „извадка" предполага редица методически критерии, част от които в нашия мониторинг не бе възможно да удовлетворим. Затова правим уточнение, че по-нататък в монографията ще се използва понятието „извадка" за краткост, но това е условно. По-честно е да се разбира съвкупност от наблюдавани обекти (медии).

Доставчиците в извадката са разпределени според:

- **технология на разпространение** – хартия за печатните медии, интернет за доставчиците на онлайн новинарски услуги, кабел и сателит за доставчиците на аудио-визуални медийни услуги;
- **обхват на разпространение** – национален и регионален аудиторен обхват.

Основните критерии за селектиране на наблюдаваните обекти са:

- **аудиторен обхват и разпознаваемост** на медията (reach and recognition);
- **ангажираност на аудиторията** – реакция, разпространение на медийното съдържание (engagement);
- **равномерна разпръснатост на извадката** на територията на цялата страна.

Ограничихме наблюдението върху **търговски доставчици на медийни услуги** – телевизии, радиа, вестници и онлайн медии, защото обществените медии са наблюдавани от Съвета за електронни медии по споразумение с ЦИК. По силата на това споразумение, изисквано от Изборния кодекс, ЦИК получава информация за дейността на обществените медии, на чиято база може да извършва обективен контрол. Поставихме си задача не да дублираме мониторинга върху обществените медии, а да **подпомогнем ЦИК в изпълнението на задължението й да осъществява контрол** и върху провеждането на предизборната кампания от търговските доставчици на медийни услуги.

Мониторингът е осъществен от **Гражданска инициатива за свободни и демократични избори (ГИСДИ)** – една от първите две български организации наблюдатели на изборите още от 1990 г. Изследването е по инициатива на ГИСДИ, реализирано на доброволен принцип от екип от студенти от три български университета, с ръководител доц. д-р Катя Михайлова. Възложител, финансиране и екип на ГИСДИ Медиен мониторинг са представени в приложение „Методика и инструментариум".

Започнахме и направихме мониторинг на медиите с ясното съзнание, че българските медии днес са **приковани на кръста между властта и политиците**, от едната страна, **бизнеса и собствениците**, от другата, **общественото мнение и гражданите** избиратели, от третата, и от четвъртата – **правото им на собствено Аз**, на своя редакционна и финансова политика.

Медиите поотделно и в своята съвкупност в хода на изборната кампания и в изборния процес като цяло **не са просто важен посредник** между избиратели и избиращи, между партии, коалиции, независими кандидати и активните електорални групи, пасивните избиратели, плаващите периферии от избиратели. Медиите имат **огромно влияние и мощ да въздействат** върху масовите нагласи и изборни ориентации, да формират ценностни мотивационни бариери, да мотивират за изборна активност.

Медиите имат **огромно влияние и мощ да въздействат** и върху самите партии, техните лидери и кандидатите, както и върху държавните институции, които са отговорни изборите да бъдат организирани и провеждани така, че да се съхранява тяхната не само демократичност и законосъобразност, но и тяхната гражданска легитимност.

Основен принцип на нашата работа е:

наблюдаваш » регистрираш » сигнализираш » предлагаш.

От него произхождат и четирите цели на медийния мониторинг на ГИСДИ в предизборна кампания:

- да извърши **наблюдение на дейността** на доставчици на медийни услуги;
- да **регистрира прояви, явления, тенденции в поведението на медиите** в предизборната кампания;
- да **сигнализира контролиращите институции за прояви на неспазване на изборното законодателство**, за нарушаване на правата на основните субекти в изборния процес и техните избиратели;
- да **формулира препоръки** за оптимизиране на методиката на работа на регулиращите институции, както и **законодателни предложения** за усъвършенстване на системата за регулиране на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания.

Методиката е синхронизирана с:

- методиката за наблюдение на медиите в изборен процес на OSCE/ ODIHR (OSCE, 2012);
- методиката за мониторинг на медиите от граждански организации на NDI (Noris, 2002);
- методиката за мониторинг на електронни и печатни медии на MEMO 98 (MEMO, 2003);
- методическите критерии за валидност на емпирично социологическо изследване;
- професионални стандарти при мониторингови изследвания.

Наблюдаваме дейността на доставчиците на медийни услуги. Наблюдението често се съчетава със **съдържателен анализ**. Регистрираме и **добрите практики**, и **нарушенията на правилата** за провеждане на предизборната кампания.

Задачите са две: да наблюдаваме и да сигнализираме за прояви, които окачествяваме като нарушение и за такива, които дават възможност за различни тълкувания на ИК. И в двата случая сигналите помагат – работата по тях изчиства процедурите за прилагане на ИК.

5 април 2019 – 50 дни преди изборния ден

Регистрацията на **изборни наблюдатели** продължава до три дни преди изборния ден. Наблюдатели според ИК са дееспособни лица, представители на регистрирани национални и международни организации за наблюдение на изборите. Като наблюдатели на изборите за членове на Европейския парламент от Република България през 2019 г. се регистрираха 14 национални неправителствени организации с 2274 наблюдатели и 4 международни с 10 наблюдатели.

В заявленията на 266 национални кандидати за наблюдатели ЦИК откри несъответствия. Най-често разминаванията са между името, посочено в заявлението, и Национална база „Население" (ГРАО). Попълващият заявлението е допуснал техническа грешка – вместо Митков е изписал Миков. Заявленията са колективни, подготвят се от организацията наблюдател и се подават от името на упълномощено лице, най-често председател на организацията. Сравнително помалко са подадените невалидни ЕГН-та на кандидат-наблюдатели. Откази за регистрация са получили и кандидати, които са регистрирани като членове на Секционна избирателна комисия (СИК), застъпници на партия или регистрирани вече като наблюдатели в други организации, анкетьори на социологически агенции, провеждащи Екзитпол.

Медиите не отразиха тези факти. През 2014 имаше много медийни публикации, съобщаващи, че Европейските избори са наблюдавани от рекордно висок

брой национални наблюдатели – 60 857. Броят на регистрираните наблюдатели в следващите Парламентарни избори през 2014 спада до 23 489. Местните избори през 2015 наблюдаваха 9 855 наблюдатели. В следващите Парламентарни избори през 2017 действат 5 470 национални и международни регистрирани наблюдатели (Виж приложение „Методика и инструментариум").

Какви са причините за наблюдателския бум през 2014 и последвалия спад на наблюдателски интерес? Този въпрос медиите не задават. А отговорите може да изведат до съществени болки на изборния процес и демокрацията у нас.

Всички посочени избори са наблюдавани и от международни наблюдателски мисии. От тях една мисия – тази на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (OSCE/ODIHR), прави специализиран медиен мониторинг по време на предизборната кампания. OSCE/ODIHR, съвместно с Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), наблюдават изборите за народни представители през 2014 и 2017.[6] Публикуват и доклади от наблюдение на дейността на медиите, които са представени в настоящата монография заедно с докладите от медиен мониторинг на националните наблюдателски мисии на ГИСДИ, Институт за развитие на публичната среда (ИРПС), Институт за социална интеграция (ИСИ), Фондация „Прозрачност без граници" – България и Фондация „Медийна демокрация". Методическите основания на проведените медийни мониторинги са обобщени в приложение „Методика и инструментариум".

Освен посочените неправителствени български организации, Съветът за електронни медии (СЕМ) също прави наблюдение върху дейността на извадка от доставчици на радио- и телевизионни услуги, включително обществените радио и телевизия – Българско национално радио (БНР) и Българска национална телевизия (БНТ). Основни изводи от докладите на СЕМ са представени тук.

Защо е необходимо всичко това?

Защото четири очи виждат по-добре от две. В монографията са представени основни изводи от **докладите от медиен мониторинг**, представени от наблюдателските мисии в опит да се подреди по-голяма част от пъзела на дейността на медиите по време на предизборна кампания. Представени са и **методиките за осъществяване на медиен мониторинг** в стремеж да се събере и анализира методическият опит в изборно наблюдение.

И още, защото **медийният мониторинг е един от ефективните инструменти за съхраняване на демократичността и плурализма** на публичния политически дебат в изборен процес. Чрез него може да се осъществи обществен контрол не само върху дейността на Четвъртата власт – дали тя спазва изричните законови изисквания, дали осигурява възможност за информиран избор на

[6] OSCE/ODIHR. *Elections in Bulgaria*. https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria

своята аудитория, на гражданите избиратели, какви личности, идеи и теми поставя пред общественото внимание, но и върху мотивацията, решенията и дейността на политиците и политическите партии.

Професионалното, експертно наблюдение на медиите в изборния процес разкрива както степента на **автономност на медийното и политическото поле** в полза на отстояване на **демократичните ценности**, така и естеството на зависимостите между тях и взаимните им ограничения, деформации и сраствания, които по-скоро възпират процеса на демократизиране.

8 април 2019 – 47 дни преди изборния ден

Правилата за отразяване на предизборната кампания от **обществените радио и телевизия** – Българско национално радио (БНР) и Българска национална телевизия (БНТ), са публикувани на страницата на ЦИК. Регламентът за отразяване на предизборната кампания от обществените медии се различава от този, по който организират дейността си търговските медии. БНТ и БНР имат **задължение да предоставят и безплатно** време на кандидатите за излъчване на техните предизборни платформи, като по този начин се гарантира информирания избор на гласоподавателите и равнопоставеността на кандидатите.

ИК предвижда две форми за отразяване на предизборната кампания: платено и безплатно отразяване. Това означава, че всеки търговски доставчик на медийна услуга има **право да избере платено, безплатно или комбинирано** ще отразява предизборната кампания. Въпреки че ИК изключително акцентира върху регламента за платено отразяване, особено що се отнася до търговските доставчици на медийни услуги, това не изключва формите на безплатно отразяване. Друг е въпросът дали търговските доставчици предлагат безплатни форми и какъв е балансът на безплатното и платеното медийно съдържание в предизборните им програми.

От тук следват **две различни логики и практики** относно правата и задълженията на търговските доставчици на медийни услуги в изборния процес. Тези, които избират да отразяват платено или комбинирано, следва по указания в ИК начин и срок да изпълнят редица изисквания. За другите, доставчиците, които отразяват кампанията безплатно и поемат отговорността да служат на гражданската, обществената кауза и интерес, както се подразбира, част от тези изисквания не са задължителни.

В избраната и наблюдавана от нас съвкупност от обекти на мониторинга влизат само **търговски доставчици** на медийни услуги. Отразяването на предизборните кампании от обществените радио и телевизия се наблюдава от СЕМ като орган, регулиращ дейността на електронните медии. Решихме, че вместо да припокриваме извадките, по-добре би било да разширим обхвата на наблюдавани доставчици.

При това разпределение остава само един доставчик, който не попада в нито една извадка на колеги наблюдатели – това е **Българска телеграфна агенция** (БТА), чиято дейност се регламентира от Закон за БТА[7], а в предизборна кампания – и от ИК. БТА има специалното задължение да **разпространява всички съобщения на ЦИК**, практически да служи като **дублиращ информационен канал** на ЦИК по време на предизборна кампания. Изпълнението на това законово задължение е особено важно предвид степента на защита на сайтовете на държавната администрация.

Успяхме да усетим важността му на практика на 25 октомври 2015, когато в изборния ден на Местни избори '2015 блокираха сайтовете на трите основни държавни институции, ангажирани с произвеждането на свободни и демократични избори – ЦИК, МВР, ГРАО. Информационният поток от ЦИК логично спря и тогава бе успешно дублиран от страницата на БТА.

12 април 2019 – 43 дни преди изборния ден

Редът за предоставянето и разходването на средствата за **медийни пакети** в изборите за членове на Европейския парламент от Република България на 26 май 2019 г. е приет от ЦИК.[8]

Медийните пакети са въведени чрез Изборен кодекс '2014 с цел да се помогне на нови или малки политически субекти, участващи в изборната надпревара, да получат достъп до медийното пространство. Според чл. 178 от ИК държавата предоставя средства за медийни пакети в размер до 40 000 лв. на партиите, коалициите, инициативните комитети, регистрирали кандидати. Става дума за **публичен държавен ресурс**, който чрез политическите партии, коалиции, независими кандидати следва да постъпи в сметките на доставчиците на медийни услуги. Обемът на този ресурс за Евроизбори '2019 е 582 000 лв.[9] Редът за предоставянето и разходването на средствата за медийните пакети се определя от ЦИК, съгласувано с министъра на финансите.

Предизборната кампания за Европейски избори '2014 е първата, в която законовата норма има своето практическо приложение. Още тогава, предвид резултатите от първата проверка от наблюдението на медиите – публикуване на оферти, ГИСДИ Медиен мониторинг попита: **Допустимо ли е медии, които не са спазили в срок изискването** да публикуват и депозират своите оферти за платено отразяване на кампанията (чл. 187 и чл. 198 ал. 4 от ИК), да получават средства от медийни пакети? Получихме индиректен отговор от ЦИК по време на подготовката на следващата предизборна кампания – тази за предсрочните

[7] Закон за Българската телеграфна агенция. Обн. ДВ. 99 от 16.12.2011.

[8] ЦИК. *Решение № 160-ЕП*. София, 12.04.2019.

[9] ЦИК. *Решение № 227-ЕП*. София, 25.04.2019.

парламентарни избори на 5 октомври 2014. В Решение относно реда за предоставянето и разходването на средствата за медийни пакети в изборите за народни представители на 5 октомври 2014 г. ЦИК добави текст, според който средства от медийни пакети не се разпределят на доставчици, които не са обявявали условията и реда, и тарифите за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания.[10]

Този текст съществува до днес в решенията на ЦИК по отношение реда за разходването на медийни пакети. Доколко това намерение се е превърнало в практика е друг въпрос. Наблюденията показаха известни **недоглеждания и неспазване на нормата**. Ако липсва специализиран на печатни и онлайн медии към ЦИК, то се оказва невъзможно очакването, че пакетите да достигат само до изрядни спрямо изискванията на ИК доставчици на медийни услуги, и съответно – ЦИК да може бързо и с доказателства да санкционира неизрядните и злоупотребяващите получатели на медиен пакет от 40 000 лв.

Националният референдум от 2015, проведен заедно с Местни избори ‘2015, показа и друг проблем, свързан с разпределението на медийни пакети. Оказа се, че в рамките на закона е възможно 1 доставчик на онлайн мониторинг медийни услуги „Хаштаг-БГ” да получи голяма част от общия обем средства за медийни пакети. Естествена е негативната реакция доставчиците, които разпознаха в това модел за източване на държавен финансов ресурс. За да избегне подобни случаи в следващата кампания за Национален референдум през 2016, провеждан заедно с Президентски избори ‘2016, ЦИК взе решение средства от **медийни пакети да бъдат разходвани само за печатни, радио- и телевизионни медии с национален обхват, а за онлайн медии – не**.[11]

После, поради очевидната неравнопоставеност на различните видове медии от страна на ЦИК в известно противоречие с ИК, стана повод решението да бъде отменено от Върховен административен съд (ВАС).[12]

15 април 2019 – 40 дни преди изборния ден

Медиите – печатни, електронни, национални, регионални или местни – **са задължени да обявят офертите си** за предоставяне на медийни услуги в кампанията за Европейски избори ‘2019. Изборният кодекс изисква от тях да публикуват офертите си на страниците си в интернет и да ги депозират в ЦИК, РИК и Сметна палата 40 дни преди изборния ден (чл. 178; 198). Това е първото тяхно задължение в процеса на провеждане на предизборната кампания.

---

[10] ЦИК. *Решение № 785-НС*. София, 26.08.2014.

[11] ЦИК. *Решение № 3707-НР*. София, 03.10.2016.

[12] ВАС. *Решение № 10436*. София, 06.10.2016.

Мониторингът започна с **проверка на изпълнението на задължението** за обявяване на офертите. Както е видно от резултатите, медиите с всяка следваща кампания свикваха да изпълняват това свое законово задължение. ЦИК и РИК също привикваха да контролират изпълнението му.

Усвояването на правото никога не е лесен и бърз процес. Ето защо не може да не се отбележи стъпката напред, която ЦИК направи в кампанията за Местни избори ‘2015 (третата кампания след приемането на ИК). Комисията публикува на интернет страницата си списък с доставчици на медийни услуги, които са депозирали в комисията офертите си. Някои РИК, РИК Плевен, например, както и Сметната палата въведоха тази практика още в кампанията за Парламентарни избори ‘2014 (втората кампания след приемането на ИК). Списък с медии, изпълнили първото си законово задължение в кампанията за Европейски избори ‘2019, шест дни след срока за депозирането в ЦИК нямаше на страницата на комисията. Изрично подчертаваме, че публикуването на такъв списък не е задължение на избирателните комисии. Правят го доброволно, съгласно разбирането си за прозрачност на изборния процес. Списъкът с доставчици, подали оферти за отразяване на кампанията за Евроизбори ‘2019 все пак се появи на страницата на ЦИК. Очевидно и новият състав на ЦИК продължава тази добра практика за опубличностяване на законното поведение на медиите. Мониторингът на работата на новия състав на ЦИК със сигурност ще даде резултати, които показват различни от досега познатите практики при практическото приложение на ИК. Това наблюдение, обаче, е извън обхвата на изследването.

Освен задължението да публикуват и депозират офертите си за предоставяне на медийни услуги по време на предизборната кампания, медиите са длъжни да съобразят дейността си с още няколко законови норми:

- да водят кампанията на **български език** (чл. 181, ал. 2 от ИК; чл. 12, ал. 1 от ЗРТ; чл.1 2, ал. 5, ал. 2, т. 3 от ЗБТА);
- да публикуват **информация за сключените договори** за предоставяне на медийни услуги с политически партии, коалиции, независими кандидати (чл. 180 от ИК);
- да **обозначават платеното** съдържание, материалите, които публикуват / излъчват по силата на сключени договори с политическите представители и кандидати (чл. 179 от ИК);
- да **не разпространяват анонимни** материали с предизборна тематика (чл. 177 от ИК);
- да дават **право на отговор** (чл. 190; 198 от ИК);
- да огласяват данни от **социологически изследвания**, свързани с изборите, по законово **установения ред** (чл. 205 от ИК);

- да се съобразят със **забраната за агитация** в деня преди изборния и в изборния ден (чл. 182, ал. 4 от ИК);
- да депозират **отчети за извършени медийни услуги** по време на кампанията в Сметната палата (чл. 197; 198 от ИК).

Медиите имат и **права** по време на предизборните кампании:

- да избират **платено, безплатно или комбинирано** ще отразяват кампанията;
- да получат договорените **възнаграждения преди** изпълнението на медийната услуга (чл. 197; 198, ал. 4 от ИК).

Изпълнението на законовите задължения от медиите, както и възползването от правата, е предмет на проведения медиен мониторинг в 5 предизборни кампании. Фокусът на наблюдението върху законността на дейността на медиите дава отговори на следните въпроси:

- Подчиняват ли се доставчиците на медийни услуги на закона, **изпълняват ли** и в каква степен разпоредбите му?
- Осигуряват ли **прозрачност** на изборния процес, **плурализъм** на гледните точки в политическия дебат?
- Доколко ефективно успява **законът да регулира** отношенията между доставчиците на медийни услуги, политическите партии, коалиции и инициативни комитети, изборните комисии и администрация, държавната власт и избирателите?
- **Ефективна ли е** и доколко **системата за регулиране** на доставчиците на медийни услуги в изборен процес?

Теоретично погледнато регулацията на медиите, включително и в предизборна кампания, дава обществено приетата рамка на техния избор и гарантира независимостта на медийното поле. Регулаторната рамка дава обективните предпоставки за избора на медиите. После следват техните субективни решения. Възниква питането: **Доколко ефективна е регулаторната система**?

Отговорът може да се търси чрез **емпирично изследване – в конкретния случай това е наблюдение на дейността на медиите и съответните регулаторни институции, съчетано с анализ на законодателната основа**. Не само върху медиите следва да се стоварва вината за изпадането им в зависимост от политиците или бизнеса – те все пак правят своя избор в рамките на дадената обществена система, в ограниченията на съответната институционална и регулативна рамка. И при това положение системният анализ изисква да се изследва дали държавата чрез своите регулативни институции опазва или дискредитира независимостта на медиите в предизборна кампания. Вероятно множество други подходи биха могли да бъдат приведени в отговор. Методиката,

данните, анализът и резултатите вследствие на подхода, който избрахме, са изложени в следващото съдържание.

18 април 2019 – 37 дни преди изборния ден

Нещо ново!

Огласени са резултати от „европейско" проучване на електоралните предизборни нагласи. Опозицията и управляващите изравняват рейтингите си – 32,8% за опозицията и 37,7% за управляващите, или по 6 евродепутатски места (Kantar Public, 2019). В предходната кампания за избори на членове на Европейски парламент от Р България през 2014 такова прогнозно европейско проучване нямаше. Медиите тогава публикуваха резултати само от национални представителни предизборни рейтингови изследвания, реализирани от 8 водещи български социологически агенции.

Огласеното „европейско" проучване, всъщност, прави вторичен анализ на данни от две национални изследвания на агенциите „Алфа Рисърч" и „Медиана" и на тази емпирична база огласява споменатите рейтинги. Резонен би бил въпросът какво му е „европейското" на това изследване? И ето отговорът – възложителят – Отдел за наблюдение на общественото мнение към Европейския парламент (ЕП); финансирането – ЕП, изпълнителят – европейска агенция, „тъчаща платно" с рейтинги на партиите и в останалите страни-членки на ЕС.

Освен изследванията на двете български агенции, от издаването на президентския указ до началото на кампанията са огласени още 9 изследвания.

Огласяването от медиите на данни от социологически изследвания, национални или европейски, свързани с изборите, попада под регулацията на чл. 205 от ИК. Според него медиите са длъжни да съобщят кой **възлага**, **финансира** и **изпълнява** изследването. При това задължението е не само в периода на предизборната кампания. То влиза в сила от издаване на президентския указ за насрочване на изборите. Оттогава до началото на кампанията за Евроизбори '2019 вече са представени 9 изследвания на 9 агенции.

Проверката на изпълнението на нормите на чл. 205 от доставчиците на медийни услуги в предизборните кампании в периода 2014-2017 даде възможност да включим в мониторинга и дейността на социологическите агенции – периодичност на изследванията по време на предизборна кампания и спазване на професионалните и законови стандарти при огласяването им.

Законовите стандарти са формулирани в ИК. **Професионалните стандарти** изведохме от документи на European Society for Opinion and Market Research (ESOMAR), Българската социологическа асоциация (БСА), Българската асоциация на професионалистите в маркетинговите изследвания и проучвания-

та на общественото мнение (БАМОР) и Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори (АБРО).

Проследихме дали и по какъв начин социологическите агенции представят паспорта на изследванията, които огласяват. Конкретно ни интересуваше огласяването на следните реквизити:

- възложител, изпълнител, финансиране;
- допустима стохастична грешка (+ - % спрямо относителния дял);
- период на провеждане (времето за провеждане на терен, дните за набиране на индивидуална информация);
- извадка – представителност или не (за коя съвкупност е представителна, обем и брой изследвани лица);
- метод на регистрация (очи в очи или телефонно интервю, онлайн анкета, друго);
- неотговорили (ако са повече от 3%);
- претегляне (правено ли е и конкретно по социално-демографски характеристики на респондентите);
- сравнимост с предходни изследвания;
- въпросник.

Защо е важно в предизборна кампания медиите и социологическите агенции да съблюдават законовите изисквания и професионално-етичните стандарти?

Защото чрез тяхното изпълнение **допринасят за защитата на пет основни принципа на демокрацията**: (1) равнопоставеност на кандидатите; (2) информиран избор на гражданите; (3) осигуряване на възможност за контрол от страна на изборни комисии, граждански организации; (4) поемане на лична отговорност; (5) публичност.

Представителната демокрация предполага разделение на властите, наред със синхрон и последователност в действията им. Изисква и публичност на действията и решенията на властта. Публичността се оказва най-мощния инструмент за превенция срещу опитите за безотговорност на властта и съхранение и развитие на самата демокрация. Основна институция на публичността са медиите – **Четвъртата власт**. А основен публичен коректив на властта са рейтингите – **Петата власт**, доколкото те изразяват общественото одобрение, но и неодобрение на властта; доколкото дават обратна връзка от избиратели към политически актьори; доколкото дават и информация за степента на фалшифициране на реалния граждански вот и съответно – техническото разместване на истинските изборни процентни дялове.

Вече свикнахме да възприемаме медиите като Четвъртата власт. **Петата власт** не е така еднозначна. Игнасио Рамоне, например, обозначава организираната гражданска мобилизация и активност с понятието „Пета власт", която започва да става все по-видима след отказа на Четвъртата власт да бъде коректив на първите три власти, да изпълнява обществени функции (Рамоне, 2005).

В монографията с понятието „Пета власт" се обозначава нещо различно от предложеното от Рамоне. Тук Пета власт е влиянието върху изборния процес чрез рейтингите, произвеждани и разпространявани от агенциите за социологически и маркетингови проучвания. Днес все по-често практиката на обществения живот възприема рейтингите по-скоро като инструмент на властта, овладяна от олигархични интереси. Тъкмо това е една от задачите на изследването – да проверим чрез обективиращи изследователски методи доколко това е субективно възприятие и доколко – обективирана реалност.

Ако **демокрацията е в криза**, то Розанвалон предлага да се **преборим с тази криза именно чрез развитие на контрадемокрацията**, разбирана като контравласт, като стабилизатор и коректив. Откъде да дойде тази контравласт? Това са формите на демократично недоверие, проявяващи се в гражданската активност и мобилизация. Но за да бъдат ефективни срещу властта, те следва да са **институционализирани, също както властта** (Розанвалон, 2012). В този ред две такива институционализирани форми на демократично недоверие са медиите като Четвърта власт и рейтингите като Пета власт.

Как се позиционират в обществото Четвъртата и Петата власт и защо се оказват важни?

Доколкото и двете предполагат владеене на значителен капитал, те се разполагат близо до върха, непосредствено под върха на обществената пирамида. Това позициониране им дава възможност да влияят в две посоки – нагоре към първите три власти и надолу към гражданското общество. През теорията за полетата виждаме, че Четвъртата власт обединява две полета – журналистическото, медийно поле с икономическото, бизнес поле, защото журналистиката не съществува сама по себе си – тя има нужда от институция медия, а медията е и бизнес. Върху две полета стъпва и Петата власт, съчетавайки специфично бизнес поле с научното поле, защото рейтингите се произвеждат от социологическите агенции, които са частни предприемачи, но в едно с това работят с научна методика. И журналистическото, и икономическото, и научното поле концентрират високо ниво на културен и икономически капитал. А колкото по-висок е усвоеният капитал, толкова повече актьорите в полето имат право да определят правилата на играта, при това не само в собственото си поле.

26 април 2019 – 30 дни преди изборния ден

Предизборната кампания официално започва. Може би и в тази кампания колегите наблюдатели ще направят медиен мониторинг. Успешна да е работата им! Каузата свободни и демократични избори си заслужава усилията и труда.

Започва и **„Меди@ Избори"**.

Първата глава анализира особеностите на българското медийно поле в периода 2014-2017.

Втората дава поглед върху институционалната и регулаторна рамка за медиите в предизборна кампания, казано по Бурдийовски – представя правилата на играта, които дейците в медийното поле следва да спазват в борбата си за икономически, културен, символен капитал.

Третата представя методиката на изследването и мониторинговите резултати, отговаря на въпроса кой как спазва правилата на играта, можем ли да говорим за fair play в медийното поле по време на предизборна кампания.

Последната, четвърта глава, извежда препоръки за оптимизация на институционалната и регулаторна рамка на полето с цел изясняване на ролята и функциите на медиите в предизборната кампания и постигане на по-високо ниво на честност, прозрачност и демократичност на изборния процес. Тук е представен и опита на ГИСДИ в отстояването на реална законодателна инициатива по отношение на регулацията на медиите в предизборна кампания.

След Заключението са поместени три групи приложения. Първата – „Методика и инструментариум", съдържа документи с методически характер като извадка, въпросници използвани в настоящото изследване, както и методическа информация от проведени предизборни мониторинги на медиите от други организации. Втората – „Медийното поле", представя количествена информация за структурата и динамиката на медийното поле през 2000-2019. Третата част от приложенията „Законодателни предложения" представя преглед на законодателните текстове, регулиращи дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания, както и документи из историята на законодателната инициатива на ГИСДИ.

30 май 2019 – 4 дни след изборния ден

ЦИК обяви резултатите от изборите за членове на ЕП от Р България. Лидерите на политическите партии и кандидатите за български евродепутати дадоха пресконференции или интервюта от партийните си централи.

Някога пресконференциите се даваха след приключване на изборния ден и огласяване на първите прогнозни резултати от Екзитпол или паралелно пребброяване. Партиите и независимите кандидати сядаха под прожекторите на Меж-

дународния пресцентър в Националния дворец на културата и представяха саморефлексивните си анализи. Акредитираните журналисти, подредени в дълги опашки пред микрофоните в залата, задаваха въпросите. Последните пресконференции в Международния пресцентър в НДК бяха дадени от участниците в Президентски избори 2016. Управляващата партия ГЕРБ и кандидатската й двойка Цачева – Манушев останаха в партийната си централа и оттам направиха следизборните си изявления.

В хода на организацията на Международния пресцентър в НДК за Местни избори '2015 се заплете и предизборен скандал, свързан с броя на телевизиите, които ще бъдат допуснати до залата на Пресцентъра. В крайна сметка бяха допуснати всички акредитирани медии и журналисти.[13] Но изборните победители от ГЕРБ не дойдоха. Те отново останаха в централата си и оттам направиха изявления за медиите. БСП също остана в партийната си централа.

През 2017, когато се проведоха предсрочни парламентарни избори, Международният пресцентър, с решение на Министерския съвет, се премести в залата за пресконференции на Българската телеграфна агенция[14] и остана празна – партиите и коалициите не седнаха на масата за пресконференции, журналистите ги нямаше. ГЕРБ, БСП и ДПС дадоха изявления от партийните си централи.

Това даде повод на генералния директор на БТА публично да огласи тезата, че „международният пресцентър, който се организира по време на избори в България, е пълна отживелица… нещо от близкото минало… ненужно пилеене на държавни средства".[15]

На следващите избори, тези за евродепутати през 2019, Международен пресцентър нямаше нито в НДК, нито в БТА. Партиите и коалициите посрещнаха журналисти в партийните си централи, независимите кандидати използваха платформите на традиционните и социалните медии.

Медиите от своя страна потърсиха и публикуваха анализите на изборните резултати на така нар. **публични интелектуалци** – партийни говорители и експерти или независими политолози, социолози, икономисти, психолози, антрополози, културолози. Едните ни убеждаваха, че ГЕРБ е победила отново въпреки „Апартамент Гейт" и серията от 15-ина управленски оставки. Според другите БСП е единственият победител, защото била надвишила резултата си от предходните Евроизбори.

---

[13] МВнР. *Позиция на международния пресцентър за провеждане на Местни избори и Национален референдум 2015*. 21.10.2015. Достъпно на: https://mfa.bg/bg/news/10774

[14] БТА. *Международен пресцентър – Парламентарни избори 2017*. Достъпно на: http://www.bta.bg/bg/page/219

[15] News.bg. *БТА връща пари за международния пресцентър*, 28.03.2017. Достъпно на: https://news.bg/finance/bta-vrashta-pari-za-mezhdunarodniya-prestsentar.html

Говореше се също и за контролирания и купен вот (Стойчев, 2017), който неправомерно накланя везната. Обсъждаше се и забавянето на ЦИК при броенето на бюлетините и обявяването на изборните резултати. Споменаваше се едва – едва и за онези почти 70% избиратели, които не гласуваха. Но анализът на отказа от упражняване на гражданското право на глас остана почти непокътнат.

10 юли 2019 – 44 дни след Евроизборите

Президентът даде ход на следващите избори – Местни избори ‘2019.

Кой ли ще наблюдава изборите? А медиите?

* * *

Идеята за медиен мониторинг в предизборна кампания отдавна се въртеше в мислите ми. Но все не намираше форма, начин, ресурс, за да се осъществи. Нужно беше да бъда поканена като медиен анализатор в експертния борд на ГИСДИ, за да намеря базата и рамката на мисленото изследване. Затова сега най-напред благодаря на ГИСДИ, на нейния председател проф. д.с.н. Михаил Мирчев и Управителния съвет – за възможността да се потопя в спецификата на изборното наблюдение и да открия там необходимостта от наблюдение и на дейността на доставчиците на медийни услуги като отговорни субекти за формирането на предизборните нагласи. Благодаря за доверието, че ще се справя! Благодаря за методическите и научни консултации в подготовката и провеждането на медийния мониторинг!

Изследването не би било възможно, дори и да беше брилянтно програмирано и подготвено, без отговорното и сърцато участие на всички членове в екипа ни – повечето от тях студенти, с които сме работили добре и в други проекти преди да сложим наблюдателските лупи.

Уважаеми колеги:

Гергана Георгиева, УНСС; Теодора Пискова, УНСС; Лидия Богданова, УНСС; Звезделина Георгиева, УНСС; Преслава Цветанова, УНСС; Милена Василева, УНСС; Владислава Николова, УНСС; Николай Николов, УНСС; Светлозария Кидерова, УНСС; Виктор Георгиев, УНСС; Николай Балтов, УНСС; Мария-Ганна Ячкова, СУ; Калоян Янков, УНИБИТ; Михаел Калошев, БСУ; Елена Георгиева, БСУ; Светлана Тонева, БСУ, **благодаря Ви от мое име и от името на проф. Мирчев**! Не само ви пожелаваме успех, но ще се радваме да можем да ви помогнем да го постигнете!

Специално благодарим на колегите от другите организации, наблюдаващи изборите, за споделянето на опита и колегиалната подкрепа. Ние всички

правим своите наблюдения, водени от едни и същи ценности: демократичност, честност, публичност и свобода на избора, законност и обществена отговорност в избора.

Благодаря на рецензентите и колегите за времето, което отделиха, за да ми дадат възможност да видя труда от тяхната гледна точка. Благодаря за идеите за неговото подобряване.

И накрая, най-мило, благодаря на децата си – Анна и Алек, на семейството си, че бяха до мен през цялото време на търсене, изследване, писане.

И на теб, читателю, благодаря! Че се спря пред „Меди@ Избори" и вече я четеш. Една книга, освен да се напише, тя трябва да стигне и до умовете, сърцата, ръцете на читателите. Тогава е жива.

Първа глава

СТРУКТУРА И ДИНАМИКА НА МЕДИЙНОТО ПОЛЕ (2014-2017)

Медийното поле по своята същност е поле със слаба автономия, подчинено на външни **принуди и релации**, както казва Пиер Бурдийо (Бурдийо, 1991).

Доколкото е поле, то представлява **структурирано пространство на позиции**, ситуирани една спрямо друга според разпределението на власт и капитал – културен и икономически, между дейците и институциите. Естествена за всяко поле е вътрешната **борба за монополизиране** на капитал, власт и авторитет, която се осъществява по обективни правила, а не според субективни възприятия на дейците в полето. Именно тази вътрешна в медийното поле конкурентна борба провокира дейците (медиите) нерядко да предпочитат да попаднат в капана на зависимост от съседното **политическо поле** – по-високо стоящо в обществената йерархия, характеризиращо се с автономия и висока концентрация на власт и капитал. Така медийните дейци са с надеждата, че ще получат по-бързо и по-сигурно необходимите им ресурси за оцеляване и препозициониране в медийното поле.

Дали тази стратегия е правилна или не, е въпрос от философско-етично естество. Ако е избрана от доставчик на медийна услуга, то най-бързо и ефективно тя би се разгърнала именно в напрегнатото време на предизборна кампания. Онези 30 дни преди изборния ден, в които борбата за власт намира своята кулминационна точка, изостря обществената чувствителност и създава множество възможности за проверка на всеки авторитет и всяко достойнство. Това е времето, в което пред участниците в изборния процес непрекъснато изскачат нови **изкушения да нарушат правата на другите в своя собствена полза и облагодетелстване, да се залепят за по-силния**. Обратно, наред с изкушенията предизборната кампания дава немалко възможности за отстояване на **авто-**

номност, изграждане на авторитет, увеличаване на символния капитал, които рано или по-късно намират своята материализация. Тези изкушения и възможности на предизборната кампания се отнасят както за играчите в политическото и властовото поле, така и за тези в журналистическото, медийното поле.

Факт е, че както обективната рамка – обществената аномия (това е ситуацията в България), така и някои вътрешни характеристики на медийното поле, по един или друг начин принуждават дейците в полето да губят своята автономност. Докъде извежда горната стратегия на самопоставяне в зависимост от политически силния е ясно – загубата на автономност на кое да е поле води до деструкции в него и понижаване на неговата обществена ефективност.

Разбира се, тук се налага уточнението, че **абсолютна автономност на кое да е поле в здраво човешко общество е невъзможна**. Защото полетата си взаимодействат, а това предполага свързаност между тях и взаимна зависимост в определена степен. Следователно можем да говорим за **относителна автономност на медийното поле от политическото и властовото**, която му дава възможност да изпълни своите обществени функции. И обратното – степента на изпълнение на обществените функции от медиите може да бъде индикатор за тяхната относителна независимост.

Независимостта на българските медии или още автономността на медийното поле, ако употребим терминологията на Пиер Бурдийо, е тема, която все по-често влиза в пространството на публичния дебат. Особено непосредствено преди и по време на предизборни кампании. За независимост на медиите или още за свобода на медиите говорят хората, гражданите, избирателите, читателите, слушателите, зрителите, потребителите на медийните услуги чрез социалните медии, които управляват. Говорят и журналистите, работещи в медиите, нерядко директно в ефир, пишат по страниците на вестникарските или интернет страници. Темата е любима и на изследователите на медиите – не са малко научните статии и студии, отразяващи проблеми свързани с (не)зависимостта, (не)свободата на българските медии. Историята на журналистиката, според Патрик Шампан, би могла да бъде наречена история на борбата за невъзможната независимост или борба за независимост във високо рискови обстоятелства (Шампань, 1996).

Защо това е така?

Най-напред поради обективното обстоятелство, че човешкото общество, дори и модерното, свръхтехнологизирано общество на все по-изкуствения интелект, запазва характеристиката си на система. А в системата всички елементи са взаимнозависими, т.е. всеки един от тях не е напълно, а само **относително независим** от другите. В този ред абстрактната идея за независимост, за свобода без ограничения на медиите, на медийното поле или на медийната система мо-

же да бъде разглеждана като една от **необходимите илюзии на съвременната демокрация** по Ноам Чомски (Чомски, 2005).

Анализирайки китайската медийна система Джун Лю дефинира пет основни въздействащи й фактора: (1) култура и културна традиция; (2) държава чрез правителството; (3) политика чрез политическите партии; (4) икономика чрез корпорациите и бизнеса; (5) аудитория (Luo, 2015).

Холин и Манчини разграничават три модела на медийни системи, като всеки от тях е с риск от загуба на независимост вследствие доминантното въздействие на съответен макросистемен фактор. Така нар. **либерални** медийни системи (Великобритания, Ирландия, САЩ, Канада) са изложени на корпоративни, бизнес въздействия. **Демократично-корпоративните** (Австрия, Белгия, Германия, Швейцария, Дания и скандинавските страни) и **плуралистично поляризираните** (средиземноморските страни) – предимно на държавна политическа намеса (Hallin & Mancini, 2004). Разнообразието и многовариантността поставят въпроса да се намери здравословната доза на взаимни въздействия между медийната система и външните фактори, така че да се гарантира обществения интерес и благосъстояние. Защото, както казва Бурдийо, медиите упражняват символна власт, условна власт в терминологията на Джон Кенет Гълбрайт (Гълбрайт, 1993). Това е Четвъртата власт в днешните демократични общества, според класическото разпределение на властите или третата власт след политическата и икономическата. А основна задача на властта в човешкото общество е да гарантира неговото благосъстояние и устойчиво развитие. Нека в тази връзка да си припомним исторически далечния, но смислово близкия Адам Смит и неговите три задължения на владетеля, на властимащия, на властта (Смит, 2010). Владетелят има задължение да закриля обществото от насилие и нашествие от страна на други общества, т.е да осигури сигурност, национална сигурност, както днес се говори. Ако още малко се задълбочим ще стигнем и до етнодемография и култура на сигурността (Тахиров, М., 2016), които отново следва да се отнесат към задълженията на владетеля, на представителната власт в демократичните общества. Длъжен е да закриля всеки член на обществото от насилието и несправедливостта на други, да осигури строго правораздаване, т.е. да постави и удържа устоите на правовата държава, което в нашата страна днес е виден проблем на властта. Владетелят следва да поддържа обществени институции и съоръжения, които са от голяма обществена полза, но е непосилно да бъдат захранвани и развивани от отделни лица или групи в обществото, т.е. владетелят, като субект на властта е длъжен да развива сектори като образование, здравеопазване, култура и духовност, социални дейности. Това триединство е всъщност фундамент на общественото благосъстояние и устойчиво развитие.

Властта е ДНК-то на обществото, казва Мануел Кастелс (Castells, 2012). Това е кодът, който определя общественото развитие, защото има необходимия

ресурс за това. Ако погледнем стратификационната теория, властта чрез своите съсловия и лидерски привилегировани групи е в най-горния триъгълник, на върха на обществената пирамида. Ако погледнем теорията за полетата, полето на властта концентрира в най-голяма степен икономически и културен капитал.

Проблемът е, че тази здравословна доза, ако някога е била намерена, днес все по-често се превишава. Напоследък не само в България, но и в Европа, в Русия, Америка, Китай първите две власти, безусловните власти – политическата и икономическата, **завладяват полето на символната власт, присвояват си привилегията да упражняват и нея**. Най-напред под формата на реклама или спонсорство си купуват пространства във вестниците, позиции в интернет-сайтовете, радио- и телевизионно време. После определят цена, на която си купуват журналисти, редактори, собственици на медии. Разгръщат пазара и на институционално ниво, където пазаруват цели медии, налагат системи за обществена регулация и саморегулация на медиите. И чрез тях заглушават възможностите за гражданско влияние, изпиват силите на другите, маргинализират чуждите медии, които дръзват и успяват да останат извън водещата политико-икономическа докса, въпреки всякакви притеснения и ограниченост на ресурсите. Тази ситуация прави идеята за абсолютната независимост на медиите още по-невъзможна.

* * *

Още по време на медийния мониторинг в предизборната кампания за Европейските избори през Май 2014 уловихме някои конкретни индикации за загуба на автономност на медийното поле спрямо политическото и властовото – медиите неедноктатно избираха да не изпълняват вменените им законови изисквания, за да развият кампанията в полза на политически кандидати, с които имат договори за сътрудничество. Какво по-голямо проявление на загуба на автономност и изпадане в състояние на зависимост от съзнателния отказ да спазваш законово установените изисквания към собствената ти дейност, за да работиш в полза на някой друг, понасяйки съответните санкции? Полето на властта не виждаше и не се произнасяше, и на практика защитаваше зависимостта на медийното поле.

Подобно поведение практически противоречи на второто задължение на владетеля по Адам Смит или още на властта – да установи справедливо и строго правораздаване между различните хора, групи, институции в обществената структура. Същото задължение следва да се изпълнява и по време на предизборна кампания. Неговото неизпълнение, за съжаление, потвърждава тезите за слабости в правната и съдебна система у нас днес, повтаряни във всички годишни доклади на ЕК от 2007 до сега по Механизма за сътрудничество и проверка.

Същото наблюдавахме и в следващата кампания за избори на народни представители през Октомври 2014. Тогава, в опит да стимулираме, да принудим държавата, властта, в лицето на съответната институция, отговаряща за спазването на реда за провеждане на предизборна кампания – Централната избирателна комисия и съответните районни или общински комисии, да изпълнява правомощието, към пасивното наблюдение прибавихме и още един инструмент на гражданска активност, основана върху научна методология – започнахме да подаваме сигнали към властовите институции при регистрираните нарушения и проследихме реакциите в трите взаимосвързани полета: медийното, политическото и властовото.

В резултат наблюдавахме известна еманципация на медийното поле, което дава основание на хипотезата, че връщането към автономност в медийното поле спрямо политическото е път, изискващ най-малко три големи стъпки:

- първата е активизиране на гражданското, научното и други свързани полета като условна контравласт;
- втората – адекватна и невременна реактивност на властовото поле;
- третата – изграждане на самосъзнание за обществена мисия в медийното поле.

Да се започне отзад напред, или да се постави акцент върху хипотезата за възможна стратегия за връщането на автономността на медийното поле, преди да бъдат диагностицирани и анализирани предпоставките за загубата на същата автономност, би било по-скоро неефективен подход. Да, медийното поле става все по-силно зависимо от икономическото, политическото, властовото. Но при анализ на предпоставките, генерирани от самото поле, може да се окаже, че то има вътрешна предразположеност към зависимост от други полета. Може да се окаже, че е неспособно да запази своята относителна независимост в ситуация на обществена аномия. Може да се окаже, че **абсолютно независимо и свободно, то не е необходимо на съвременното общество**.

Ако е така, то има резон да **сменим думите**, с които говорим за връзката между медии и политика, медии и власт. След думите ще **сменим и смислите**. И така да се доближим до отговора, особено след като направим анализ на самото медийно поле – дейци, хабитуси, капитали, правила на играта, борба и позициониране. Така бихме успели да видим как това поле съществува в обективните условия на аномичното ни общество днес.

Дейци и хабитуси в медийното поле

Как изглежда медийното поле в България в периода 2014-2017?

Кои са дейците? Какви са хабитусите им?

Какъв е характерът на отношенията им?

За какво се борят?

Какви по обем и вид са капиталите в полето, как са разпределени?

Какви са правилата на играта?

Според Пиер Бурдийо журналистическото (медийното) поле се образува през XIX в. И още в самото си начало то вече включва идеята за **силна вътрешна конкуренция и противоречия.** Участници в него са журналисти и редактори, собственици и аудитории, партньори и конкуренти, самите медийни институции. Всички те са позиционирани в полето според обема капитал, който притежават и управляват (Бурдье, 2002).

В по-широка перспектива като дейци в медийното поле може да бъдат мислени **професионалните и граждански организации**, свързани с медии и журналистика – напр. Съюз на българските журналисти, Асоциация на европейските журналисти, Фондация „Медийна демокрация" и др. Това е, доколкото именно журналистите са членове на тези професионални обединения. Но, първо, в тях журналистите не запазват като доминираща журналистическата си роля. В професионалните и граждански организации журналистите заемат различни позиции, играят по други правила, всъщност – там те доминиращо са политически представители, или бизнес лобисти, или идеологически и поколенчески пристрастни, или хора от специални служби. Така, чрез разместване в доминиращите си роли журналистите стават участници в полета, различни от журналистическото. Ролево и по същество те стават членове и са дейци, които основно играят в други обществени полета.

Висшите учебни заведения, подготвящи кадри за системата на медиите и журналистиката – понастоящем в 9 университета се развива професионално направление „Обществени комуникации и информационни науки", също на пръв поглед могат да бъдат причислени към медийното поле. Но университетите, академиите, изследователските институти, според Бурдийо, са дейци в други полета – интелектуалното, образователното например. Не че не е възможно един деец да играе едновременно в няколко полета като прехвърля икономически и културен капитал между тях, тъкмо напротив – и теоретично, и практически това е факт. Целта тук е да се достигне до структурата на основните дейци в полето, което би позволило по-голяма степен на фокусиране и задълбочаване

на анализа. В този ред можем да приемем, че **дейци в журналистическото (медийното) поле** са: собственици, редактори и журналисти, обединени в и представени чрез медийните институции, конкурентите и партньорите.

И един особен участник – аудиторията. Аудиторията традиционно се възприема като получател на медийни съобщения. Но тя е и инициатор на комуникация, комуникатор, днес в условията на дигитална медийна среда. Участието ѝ в играта в журналистическото поле е безусловна, доколкото съвременните зрители и слушатели, читатели и потребители на информация в интернет, заемат активна позиция на производители на съдържание. По този начин активната част на аудиторията сама себе си поставя в ролята на борещи се за ресурси и капитали, наред с журналистите, редакторите, собствениците.

На практика всеки член на аудиторията, поддържайки свой активен и диалогичен профил във Фейсбук, Туитър или другаде, създава нещо като собствена медия и заявява личното си участие в играта. Говори се за **овластяване на аудиториите** днес, но доколко овластяването е факт зависи от това какви и колко ресурси и капитали са придобити от аудиториите. От друга страна, представителите на аудиторията формират полета, различни от журналистическото поле и пренасят в тях влиянието на журналистите и медиите. В този ред, можем да включим аудиторията като участник в журналистическото поле, но само когато тя е аудитория-създател и разпространител на съдържание, когато тя предоставя самостоятелни медийни „услуги".

Колко и какви са българските медии?

Отговори на този въпрос дават Националният статистически институт (НСИ), Съветът за електронни медии (СЕМ), рекламна къща „Пиеро 97" и други организации, занимаващи се с медиен мониторинг, реклама и маркетинг. НСИ представя динамичен ред от 2000-2018 за броя на издаваните вестници в България и техния тираж, лицензираните и регистрирани радио- и телевизионни оператори както и часове излъчена програма, разпределение по статистически райони, приходи и разходи на радио- и телевизионните оператори. В Таблица 1 са показани данните за общия брой вестници, радио- и телевизионни оператори – доставчици на радио- и аудио-визуални услуги, за периода на изследването 2014-2017.

Таблица 1. **НСИ. Брой вестници, радио- и телевизионни оператори**

Тип медия Година	2014	2015	2016	2017	Тренд
Вестници	295	283	262	245	↘
Радиооператори	85	84	85	85	=
Телевизионни оператори	112	116	121	117	≈

Източник: НСИ. Статистически данни. Култура.

СЕМ подържа Публичен регистър на линейни и нелинейни медийни услуги и предприятия, разпространяващи програми, също и регистър на разпределение на собствеността в електронните медии. Регистърът за разпределение на собствеността дава количествена картина на доставчиците на три групи услуги: радио, аудио-визуални и радио и аудио-визуални. Регистърът представлява приложен файл в страницата на СЕМ – таблица в Excel, която се допълва през определен период от време с информация за име на доставчик, разпространявани програми, име на собственик, съдружници и акционери. **Регистърът не отчита дата** на регистрация или прекратяване на дейността и не дава възможност да се проследи динамика като напр. в коя година колко доставчика колко програми са регистрирали и реално колко програми са били излъчени. Подобна информация може да бъде набавена след изучаване на публичния регистър на линейни и нелинейни услуги и предприятия, поддържан от СЕМ.

„Пиеро 97" всяка година, от 2006 до днес, разработва така нар. „Българска медийна карта", в която представя динамика на медийния пазар, включително и на дигиталния медиен пазар.

Може да се приеме, че количествената рамка на традиционните медии на индустриалното общество от втората половина на XX в. – печат, радио и телевизия, е относително най-точно очертана от НСИ. За количествената карта на медиите, разпространявани чрез интернет след 2000 г., така нар. нови медии, медии на информационното общество, не може да се каже същото. Известно е, че по-голямата част от традиционните медии – телевизия, радио и печатни медии, вече са разработили своите електронни страници като динамични, бързообновяващи се и широко достъпни платформи. Известно е също така, че най-бързият начин да започнеш да разпространяваш информация е като направиш интернет сайт. Поради тази причина нови сайтове – онлайн медии, се раждат непрекъснато в интернет.

Преди Евроизборите '2014, например, стартира нов медиен проект – месечно аналитично списание и динамична информационна интернет платформа **clubz.bg**. Успя да се развие толкова добре, че за една година започна да се появява на предни позиции в Alexa.com (топ 500 на българските сайтове). Преди Парламентарните избори през 2014 габровският ежедневник **„100 вести"** реши да даде рамо на нов онлайн медиен продукт – **gabrovodaily.info.** Преди Местните избори '2015 видяхме изгрева на 3 нови сайта: **zakazanlak.bg** с идея да разпространява новини и информация от Казанлък и региона; **epicentar.bg** – онлайн наследник на в. „Преса"; **big5.bg** – нова информационно-аналитична платформа, която заложи и на външна реклама (билборди в София и страната) за своята популяризация. През есента на 2016 „колектив от независими журналисти" създава **baricada.bg**. През есента на 2018, преди Евроизбори '2019 стартира информационната платформа **tribune.bg**, която разгърна широка интернет и вън-

шна реклама за своята популяризация. От друга страна, работещи интернет медии се закриват или се трансформират в нови – например започналото дейност през 2014 **aspecto.bg** стана **infacto.bg** през 2018.

Може би Търговският регистър би дал информация за броя на българските онлайн медии. Всяка от тях е частна медия и следва доставчикът ѝ да бъде регистриран в Търговския регистър. Там е записан търговският субект, но колко онлайн медийни услуги, т.е. колко онлайн медии (новинарски сайтове) той произвежда, не става ясно. Това е празнина в Търговския регистър, която създава различни проблеми. Данни могат да бъдат намерени в Alexa.com, както и в други организации, занимаващи се с дигитален маркетинг, но фокусът при тях е рейтингът на всички сайтове, в това число и на онлайн медиите.

През 2013 започна проекта „Медийно око"[1], който към днешна дата предлага своеобразен регистър на българските онлайн медии и още нещо от изключителна важност – степента на тяхната етичност. През 2016 проектът посочи **324 български сайта „с обществени новини"**, от които обаче 176 са анонимни.

Медийният мониторинг в предизборните кампании също срещна **проблема анонимност** на сайтовете. Някои от единиците в извадката не бяха посочили така нар. редакционно каре – собственик, издател, от кога работи, екип и др. под. реквизити. Това възпрепятства процеса по сигнализиране при регистрирани нарушения и понасяне на съответна отговорност от нарушителя.

Последните данни на „Медийно око" от 2019 сочат **771 сайта, от които като неетични, вкл. анонимни, са определени 498**. Предложена е и своеобразна **операционализация на „неетичен"** със следните подкатегории: анонимен, разпространяващ фалшиви новини, клевети, заблуди, сензации, реч на омразата, конспирации, антидемократичност и проавторитарност. Всяка от подкатегориите адресира конкретен проблем в медийното поле, не само сред онлайн медиите, чийто проявления ясно се виждат не само в периода на медийния мониторинг 2014-2017, но имат своите корени преди него и разпростират клоните си чак до днес.

Този тип неетичност, всъщност, е симптом на и едновременно с това е последствие от отслабването до степен на загубване на автономност на медийното поле спрямо политическото и властово, която наблюдаваме в последните десетилетия. Крайните форми на **зависимост на медиите, нерядко доброволно приетата зависимост, е един от фундаменталните проблеми на медийното поле** днес. В по-широк контекст, е проблем и на българската демокрация, доколкото медиите от „кучета-пазачи" на демократичността се превърнаха в кучета, които носят поръчания вестник на властта.

[1] https://mediascan.gadjokov.com/

Количествената рамка на дейците в българското медийно поле показва твърде голямо разнообразие, насищане на полето с „кучета на властта", метафорично казано. Добрата новина, е че тази многочисленост и разнообразие на медийните форми днес в България показва, че в процеса на развитие на медиите **нито един тип медия не е загинал**. Имаше опасения, че навлизането и развитието на **интернет медиите ще унищожи пресата**. Както е видно, броят на издаваните вестници в периода 2000-2014 намалява, намалял е на половина в края на периода (Приложение 7). И още повече – отброените 545 вестника през 2000 г. са половината от 1000-та вестника през 1996 г. (Велинова, 1992). Но вестникът като цяло все още не е загинал, както и книгата, и фотографската снимка, и радиото и телевизията.

* * *

Всяка медия се ражда, за да задоволи определена обществена потребност и остава жива докато съществува потребността. 1000-та вестника през 1996 г. не се пораждат от друго, освен от разгърналите се и взаимнопреплитащи се 3 нови потребности в българското тогавашно посттоталитарно общество: първата е потребността на аудиториите от различна **информация и анализ** за това как се развива обществената система във всяка от нейните сфери; втората е **потребността на множеството нови политически, властови, религиозни, светски и други субекти** да разпространят и утвърдят сред масите своите идейни и идеологически концепции; третата е потребността от **развлечение и забавление**, включително потребността да се надникне в „морално забранени" интимни територии като еротика и секс – все пак немалко бяха изданията, посветени на секс, дори порнография, които се продаваха по вестникарските сергии дори и преди да я има Lafka (от 2013 до днес). Може да се дължи и на потребност определени капитали да бъдат **бързо инвестирани в нещо светло, за да се изперат.**

Българите бяха **жадни за своите вестници, радиа и телевизии**. Очите им бяха любопитни, ушите им търсиха новия, провокативен звук, новата мелодия. И ги получиха. Някои от тях ги направиха част от ежедневието си, други не ги признаха като средство за задоволяване на потребностите си. Това, разбира се, е поглед от страна на аудиториите и бялата икономика.

Бумът на медиите през 90-те може да се дължи и на липсата на каквато и да е регулация на дейността им – когато правилата на играта не са уточнени, всеки играе както му е най-изгодно, за да спечели нови капитали и позиции в своето поле. А правилата на играта в медийното поле дълго време след 1989 г. не бяха регламентирани – **трябваше да минат 7 години, за да започне да се установява законовият статут** на електронните медии – радио и телевизия, за да се отграничат сред тях обществените и частните медии, за да се конституира

система за обществена регулация на електронните медии чрез Законопроекта за радиото и телевизията от 1996, известен още като „Законът на Клара" или „Гордостта на Клара", след това през 1998 чрез втория Законопроект „Свободно слово" и приетия закон, известен като „Законът на Костов". Колкото до печатните и онлайн медиите, все още (вече минаха 30 години от демократичната история на България) всеки опит дори да се заговори за регулация на тяхната дейност се счита дори и в професионалните и експертни, научни и изследователски кръгове за опит за ограничаване на свободата на словото и недопустима цензура.

А **регулацията, всъщност, отразява правилата на играта, балансира множеството интереси и потребности на актьорите в полето**. От тази гледна точка отлагането на системата за регулация на медиите или неефективното й прилагане може да се възприеме и като съзнателно действие както от страна на дейците в медийното поле, така и на дейците от властовото и политическото поле. Ако политиците използват медиите като средство за масова пропаганда и промиване на мозъци, то най-добре е това да се прави при неясни правила на играта в медийното поле, за да не се вижда, замъглено да се разпръсква, да не се хваща дирята – и така да се оказва още по-силно желаното въздействие.

Най-напред се изгражда огромна мрежа от медии, покриваща и обхващаща желаните електорални групи. Ясно е, че **при наличие на регулация стартирането на нова медия се затруднява**, все пак има някакви административно-бюрократични процедури. Ако регулацията е рехава, **нови медии могат да се появяват, да изчезват** и междувременно да изстрелят някоя „истина", която уж случайно са разкрили. Този хаос се стоварва върху аудиториите. Реципиентите започват да се питат вярно ли е или не, правят проверки, говорят с приятели и докато трае всичко това съвсем неусетно се оказват в капана на новата „истина".

Разпространението на тази нова „истина" става в пъти по-лесно и по-бързо днес сред дигиталното комуникационно пространство. Почти всеки поддържа своя социална медия – профил във Фейсбук, Туитър, Гугъл+ и т.н. и често попада пред изкушението първи да внесе сред „приятелите" си новото, което е открил. Но по същество чрез социалните медии един човек не говори на друг човек, свой приятел, а на много други непознати. Съкращава се времето за разпространение и се увеличава обхвата. Разпространението става хаотично, слабо контролирано, вирусно.

И някъде се **размива отговорността** за „истината". Размива се поради **ефекта на сънливеца** – забравяме източника на информация (медията), но запомняме информацията. Размива се в голяма степен и заради разтегливата регулация, която позволява бързо да се появи и бързо да изчезне новата медия, без да е станало ясно кой е бил отговорният неин собственик.

* * *

90-те години бяха времето, когато от всички типове медии – печат, радио и телевизия, най-лесно беше да се направи нов вестник, така както в годините след 2000-та най-лесно е да се направи нова онлайн медия. И те не закъсняха. Факт са, защото задоволяват една нова уникална потребност. Светът се сдоби с **нова технология – интернет**, и разви потребност да изучи възможностите на тази нова технология, да **експериментира различни форми на нейната употреба** в своето ежедневие. Една от тези форми са онлайн медиите. Следващата форма са социалните медии – медиите, чрез които общуваме, но общуваме ли или оставаме свързани, но самотни (Turkle, 2012), докато други си изграждат медийните мрежи, за да обработват нашите съзнания?

Развитието на всеки медиен формат започва с екстензия – разширяване и подсилване на обхвата (Маклуън, 1995). При достигане на вътрешно равновесие и равновесие със средата започва затваряне, а след това медията преобръща своите характеристики в противоположна посока. Преобръщането е по три линии едновременно: **технологията** за разпространение; **съдържателните** формати и жанрове; **ценностите и политиките**.

В хода на това преобръщане се случва третата медияморфоза (Фидлър, 2005), в която се раждат нови медийни форми. Съдържанието на всяка медия е някоя по-стара медия (Маклуън, 1995). Така новите, социални медии, медиите, създадени в Третата, информационна вълна по Тофлър (Тофлър, 1991), всъщност съдържателно наследяват традиционните, но не ги убиват, а започват с екстензия, която днес е така мощна, че лесно може да заблуди непрофесионалното око. След преобръщането **следва възстановяване, а не загиване**.

Всичко това – от една страна количественото насищане с различни типове медии, и от друга – естествените процеси на трансформация, конкуренция, предпоставят нелека борба между дейците в медийното поле. Борба, която се развива в условията на обществена аномия и не рядко изкушава дейците да се откажат от автономността си, за да придобият повече капитал в медийното поле.

* * *

Има и още една особеност, която катализира тази борба. Българската, а и европейската медийна система, има **дуалистичен характер** – едновременно и на един неголям пазар, в едно и също общество, в едно и също поле играят два типа доставчици на медийни услуги: **обществените и търговските**. Според ЗРТ и ИК обществени доставчици на медийни услуги са БНТ и БНР.

По данни на СЕМ, към 30 април 2014 общият брой на обществените доставчици на аудио-визуални медийни услуги е 6: БНТ; Пловдивска митрополия на

БПЦ, доставящ „Пловдивска православна телевизия"; ИА „Военни клубове и военно почивно дело", доставящ „Военен телевизионен канал"; ПП „Атака", доставящ телевизионна програма „Алфа ТВ"; Народно читалище „Христо Ботев" – тевизионна програма „Часът на Нови пазар"; СУ „Св. Климент Охридски" – „Алма матер ТВ". Обществените доставчици на радиоуслуги са 25 – БНР, Фондация Радио Нова Европа, доставящ „Зи – Рок/Z – Rock", СУ „Св. Климент Охридски", доставящ „Алма Матер – Класик ФМ".

Към 30 юни 2019 обществените доставчици на аудио-визуални услуги са посочените 6 и Медицински университет – Варна „Проф д-р Параскев Стоянов", доставящ „MU-Vi.tv". При доставчиците на радиоуслуги няма промени. Тази информация буди въпроси – защо в регистъра за разпределение на собствеността към обществените доставчици на аудио-визуални услуги към 30 юни 2019 не е включен и „Българска свободна медия" ЕООД, доставчик на телевизионната програма „БСТВ"? Посочен е в списъка с търговски доставчици, а същевременно в Публичния регистър на СЕМ е указан като „обществен".

Търговски доставчици на медийни услуги са всички останали дейци в медийното поле, **регистрирани по Търговския кодекс и работещи с цел печалба**. Печатните медии са изцяло търговски, частни. Същото се отнася и за онлайн медиите. На пръв поглед опозицията „обществени – търговски (частни)" засяга само електронните медии, както се наричаха през XX в. или доставчиците на аудио-визуални и радиоуслуги, както се наричат през XXI в., или най-разпознаваемо – радиото и телевизията. Всъщност, тя се отнася към всички дейци в медийното поле, доколкото те равноправно участват в борбата за икономически и културен капитал в полето, играят на един и същ, при това неголям рекламен пазар. Ето защо, за да се уравновесят възможностите пред обществените и частните, ЗРТ позволява на ползващите държавна субсидия БНР и БНР търговска и политическа реклама, но при предварително ограничаващи условия. Това води до различия в регулаторната рамка на БНТ и БНР по време на предизборна кампания и тази на търговските доставчици на медийни услуги. Трябва да се отбележи, че другите обществени медии, посочени в регистъра на СЕМ, не ползват статута на БНТ и БНР – нямат държавно финансиране по закон, нямат ограничения в рекламната си дейност, в предизборни кампании участват в медийното поле като търговски с цел печалба.

Очертаната картина включва интересна особеност. **Две партийни телевизии са регистрирани като обществени**. Става дума за телевизията на ПП „Атака" – „Алфа" и наскоро регистрираната телевизия на БСП – „Българска свободна телевизия" (БСТВ). Възниква въпросът дали може партийната телевизия да е обществена? Да, доколкото нейният доставчик – политическата партия твърди, че е изразител на определен обществен интерес, че работи в защита на обществен интерес, включително чрез излъчваната телевизионна програма.

* * *

Обществените радио- и телевизионни програми се създават в отговор на потребността от **обективна информация, плурализъм** на гледните точки, публичност на политическия и всички останали процеси в обществото, чрез които се **гарантира защитата на демокрацията и нейните ценности**. Основна задача на обществените медии е да разпространяват аудио-визуална продукция, която да допринася за реализиране на **конституционното право на информация**. Тъкмо това са и декларираните приоритети на коя да е политическа партия, която чрез своята телевизия разпространява своята гледна точка, с което допринася за плурализма на мненията и конституционното право на гражданите на информация, добавя стойност към публичността на политическия дебат.

Обществените медии имат следните особености:

- **форма на финансиране**: държавно – чрез бюджетна субсидия, или обществено – чрез събиране на потребителски такси, която гарантира независимостта на обществената медия от пазара. Телевизия „Алфа" се финансира от ПП „Атака", която получава държавна субсидия за своята дейност и събира членски внос. Същото се отнася и за „БСТВ". Можем да предположим, че с този бюджет и вероятно външни дотации, под формата на спонсорство, реклама или друго, те финансират и своите телевизионни проекти;
- **нестопански характер**, който я дистанцира от търговските телевизионни програми. Програмите на партийните телевизии преследват политически цели, имат политически характер и по-скоро са инструмент на политическия пазар. Тук би следвало да се отбележи, че по смисъла на ЗРТ обществените доставчици на медийни услуги, въпреки нестопанския си характер, имат право и на стопанска дейност, разрешена им е реклама при определени условия, както и продажба на продукти. Специалните условия за рекламна дейност се отнасят само за БНТ и БНР, за останалите обществени медии – не.
- **универсален програмен профил** – широка гама от предавания за задоволяване на индивидуалните потребности на зрителите, защита на интересите на общността. ТВ „Алфа", а също и „БСТВ", се стремят да разтворят тематичното ветрило, естествено следвайки аудиторните нагласи, предпочитания, потребности преди всичко на своята целева аудитория, но и материалните и финансовите си капацитети, както и възможностите на човешкия капитал, който ги захранва;
- **широк зрителски достъп** – свободен достъп на всички зрители до безплатни и некодирани радио- и телевизионни информационни, об-

разователни и развлекателни програми. Във времето на работа на двата обществени доставчика на партийни аудио-визуални услуги имаше известни проблеми с разпространението на програмата, които са симптоматични за медийното поле не само в изследвания период, но и в последните 30 години от българската история.

И накрая, обществените телевизии имат **двуединна роля** в медийното поле. Те трябва едновременно да конкурират търговските като създават широкодостъпна, универсална програма и да стимулират развитието им, допълвайки ги жанрово и тематично, разработвайки специализирани програми за числено малки аудиторни групи с ниски или никакви покупателни възможности, но със специфични вкусове, предпочитания и потребности. Как се справят българските обществени доставчици на медийни услуги, от една страна БНТ и БНР, а от друга – ТВ „Алфа" и „БСТВ", с това „трябва" е предмет на друго изследване. Не са малко вече дадените изследователски и потребителски отговори.

Интересен факт е, че другата партийна телевизия, ТВ „Скат", не е обществена, а търговска. Вероятно защото тя става изразител на политическите позиции на политическа партия Национален фронт за спасение на България (НФСБ) години след датата на регистрация през 2001 г.

В края на юли 2019 е направена публична заявка за още една телевизия – тази на Слави Трифонов, заедно с политическия му проект „Няма такава държава". Ще видим каква форма ще изберат – обществена или търговска.

Търговските (частните) радио- и телевизионни оператори са еднолични търговци или търговски дружества с лицензия за радио- и телевизионна дейност, които работят с основна цел печалба. Понятието „търговски оператор" включва разбирането, че създаването и разпространението на радио- и телевизионни програми е участие на пазар, в който се подчиняват на общи за всеки пазар правила – свободна инициатива, конкуренция.

Реализирането на печалба, предполага изпълнение на конкретна бизнес задача. Тя е продуциране и разпространение на високо комуникативна програма, предназначена за удовлетворяване на масовите потребности и вкус. Това определя основните акценти в дефиницията на търговска медия:

- **комерсиална цел** – продажба на аудио-визуален продукт, оттук и възможност за институционална, икономическа или друга корпоративна и властова зависимост;
- във функционално отношение – **акцент върху информационната и развлекателна** функция в тяхната **инфотеймънт** кулминация;
- жанрово решение – предимно **забавни шоута във всички форми** на продуцентската фантазия, филми и сериали – най-често с чуждестранен произход и новини;

- основен програмен принцип: **минимум инвестиции – максимум финансов резултат**.

Телевизия „Скат" е резултат от развитието на една успешна бизнес идея. От успешно реализирана бизнес идея в полето на телевизионния шоубизнес тръгва и заявеният вече самостоятелен телевизионен проект на Слави Трифонов. Собственикът на „Скат", председател на политическата партия, стояща зад телевизията, народен представител в 43-то и 44-то Народно събрание, бивш заместник-министър на Р България Валери Симеонов е един от първите и най-големи разпространители на кабелна телевизия в района на Бургас през 90-те. Слави Трифонов е сред първите в телевизионния шоу бизнес у нас още от 90-те. Как той ще се разгърне в съседното политическо поле предстои да видим.

Във времето, когато българските телевизори предаваха само програмите на БНТ и **руска телевизия**, все нещо не достигаше вечер на масата. И находчивите българи тръгнаха да си го търсят. Експериментираха различни самоделни антени и с тях доведоха до телевизионните си екрани сигнал на **сръбска телевизия**. Ех, че музика, ех, че певици, ех, че настроение през 80-те! Организираха се така, че една антена обслужваше целия вход с кабели между балконите.

Някои по-предприемчиви българи се възползваха от възникналата потребност и измислиха средството за нейното задоволяване – кабелна разпространителна мрежа, управлявана от **кабелен оператор**. Операторът имаше задача да предостави в домовете на колкото може повече абонати пакет от телевизионни програми по кабелен път. Градовете се окабелиха, между земята и небето беше изградена на места непрогледна кабелна мрежа, доставяща телевизия. Таксата за кабелна телевизия не беше толкова висока, но живеещите на един етаж или в един вход често я споделяха – 5-6 домакинства купуваха един абонамент, свързваха с кабели апартаментите си и всички имаха телевизия. По същия начин с една антена гледаха сръбска телевизия и пак така колективно, на принципа на споделянето, мнозина и до днес ползват интернет. Очевидно това си е български модел за **колективно медийно потребление**.

* * *

В края на 90-те и началото на първата декада на новия век мнозинството от кабелните разпространители, заедно с пакета чужди телевизионни програми предлагаха на абонатите си и собствена програма. Така броят на българските телевизионни програми рязко набъбна до 200 и повече. **Екранът беше място за всякакви експерименти**. Един от тези експерименти беше телевизия „Скат" – появи се на екран през 2001 и се разви до медийна платформа за политически успех най-напред на ПП „Атака" през 2005, а след това и на ПП НФСБ през 2011.

След разрива на Волен Сидеров, председател на ПП „Атака", с Валери Симеонов, собственик на ТВ „Скат" през 2009, Сидеров създава телевизионната

платформа на своята партия – ТВ „Алфа" (2011), а Симеонов – политическия проект на своята телевизия – НФСБ (2011). И ето основната разлика между двете партийни телевизии: „Скат" започва като **бизнес инициатива**, задоволява търговски интерес, доставчикът й е търговско лице; „Алфа" започва като **медиен политически проект**, задоволява обществен интерес, доколкото и собственикът й, доставчикът – политическа партия, също представлява обществен интерес.

Очевидно са били необходими 2 години – от 2009 до 2011, за старт на нов телевизионен и политически проект. И ето резултатите след 3 години, през 2014 преди провеждането на първия медиен мониторинг в предизборната кампания за Европейски избори '2014:

- Две партийни телевизии и две декларирващи се като патриотични партии;
- ТВ „Скат" (2001) – регистриран **търговски доставчик**, линейна услуга, кабелно и сателитно разпространение;
- ТВ „Алфа" (2011) – регистриран **обществен доставчик**, линейна услуга, наземно и сателитно разпространение.

След провеждането на втория медиен мониторинг в предизборната кампания за парламентарни избори 2014 формулата изглежда така:

- Стара търговска телевизия + нова партия [ТВ „Скат" и ПП НФСБ] = 3,05% и 0 мандата на Евроизбори '2014 и 7,28% на Парламентарни избори '2014 и 19 мандата;
- Нова обществена телевизия + стара партия [ТВ „Алфа" и ПП „Атака"] = 2,96% и 0 мандата на Евроизбори '2014 и 4,52% и 11 мандата на Парламентарни избори '2014.

На президентските избори през 2016 двете партии, заедно с двете телевизии, участват в коалиция „Обединени патриоти" с трета партия без телевизия – ВМРО и получават общо 14,97% от гласовете. Същата коалиция събира доверието на 9,31% от избирателите на Парламентарните избори през 2017 и получава 27 народни представители в 44-то НС. През 2019 коалицията се разпада и участниците в нея имат следните резултати на Евроизбори '2019:

- ТВ „Скат" и „Патриоти за Валери Симеонов" = 1,15% и 0 мандата;
- ТВ „Алфа" и ПП „Атака" = 1,07% и 0 мандата.

В последните Евроизбори през 2019 участваше и още една нова партийна обществена телевизия „БСТВ". Тя е едва четиримесечна към началото на предизборната кампания – още една партийна телевизия на стара партия в коалиция с ново име „БСП за България". Тази комбинация събра доверието на 24,26% и получи 5 мандата в Европейския парламент. За сравнение, на същите избори през 2014, без телевизия, получиха 18,93% и 4 мандата.

* * *

Дали телевизията, медиите в по-широк план, са ключ към изборния успех на политическите партии?

Този въпрос отдавна има утвърдителен отговор в полето на научната теория и в полето на обществената практика – **медиите са един от ключовете към успеха.** Важността на връзката „медии – политика" за опазването на демокрацията и защитата на правата на гражданите е причината да се провежда и специализиран медиен мониторинг по време на предизборна кампания от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (OSCE) като неразделна част от изборното наблюдение. Същата е и причината, пораждаща необходимостта от национални наблюдения на дейността на медиите в предизборна кампания.

Със сигурност, обаче, **медиите не са единственият решаващ фактор** за изборен успех, въпреки че българските политици отделят огромни бюджети за медии. Вероятно разчитат, че съобщенията, които възнамеряват да изпратят чрез медиите, ще въздействат като **„магически куршум" върху предизборните нагласи** на избирателите. Ако беше толкова просто, то може би обемът на вложените средства в медии за предизборна реклама и пропаганда щеше да е правопропорционален на спечелените от кандидата проценти от гласоподавателната активност. В приложение „Методика и инструментариум" е представена съпоставка на изборния резултат и вложените средства в медии в предизборните кампании през 2014-2017 (с изкл. на Местни избори '2015). В Таблица 2. „Ограничени ефекти на медиите. Вложени средства в медии – изборен резултат", е представена извадка.

Ясно се вижда, че обемът на вложените средства в медии не е правопропорционален на изборния успех. При вложени над 1 млн. лв. в медии за Евроизбори '2014 „България без цензура" в коалиция с ВМРО, ЗНС и „Гергьовден", печелят само 2 мандата. Почти същата сума, но без ВМРО, им дава 15 депутата в националния парламент същата година. БСП плащат 619 хил. лв. за медии, а печелят 38 депутата в националния парламент през 2014, а през 2017 за 531 хил. успяват да увеличат групата си до 80. На ГЕРБ едва 239 хил. им носят 84 народни представителя през 2014, а 809 хил. през 2017 – 95, което не е много повече. Данните поставят следните няколко акцента:

- **ограничени са ефектите на медиите** в предизборна кампания;
- необходимо е прилагане на **интегриран политически мениджмънт** (Манолов, 2016), от който управлението на медийната комуникация и политическия пиар са само част, включително планиране и управление на контролирания и купен вот (Стойчев, 2017);

- хипотеза за отстъпление от международните стандарти за финансиране на политическа дейност в България (Кашукеева-Нушева, 2015) и необходимост да се изясни **произхода на средствата, конкретно, вложени в медиите** и в по-общ план – калкулиране на цената на изборите (Манолов, 2009).

Таблица 2. **Ограничени ефекти на медиите. Вложени средства – изборен резултат**

	Евроизбори '2014		**Парламентарни '2014**		**Парламентарни '2017**	
	Разход (лв.)	Резултат (Мандати)	Разход (лв.)	Резултат (Мандати)	Разход (лв.)	Резултат (Мандати)
ББЦ	**1 085 666** ББЦ+ВМРО+ Гергьовден+ЗНС	2	**999 041** ББЦ+ЗНС+ Гергьовден	15	Не участва	
БСП	740 135	4	618 996	39	530 751	80
Атака	648 648	0	539 606	11	Коалиция ОП	
РБ	360 404	0	412 033	23	**609 916** РБ+Глас народен	0
ДПС	294 500	4	555 705	38	228 934	26
ГЕРБ	133 272	6	239 058	84	809 667	95
НФСБ	78 675	0	**181 044** Патриотичен фронт = НФСБ+ВМРО	19	Коалиция (ОП) „Обединени патриоти" ВМРО+НФСБ+Атака	
ОП	Не участва				299 418	27
Воля	Не участва				62 000	12

Източник: *ИРПС, ЦИК. Портал за избори в Р България*.

Преди медийното планиране на конкретна предизборна кампания, или в по-общ план – на цялостната си политическа дейност, дейците в политическото поле следва да изработят своята философско-идеологическа основа, политическите си стратегии и програми, да вложат достатъчно ресурс в изграждане на организация и структура, на човешкия капитал (Мирчев, 2009), който да е способен да отговори на обществените предизвикателства и необходимост. Едва след тях е конкретната работа с медиите. Това продължава да е валидно, въпреки че днес изглежда, че медиите и комуникациите имат определяща роля и сила. Не е така! Тяхната роля **е и винаги е била второстепенна, допълваща,** символен капитал към главната. Медиите, медийното поле като поле на съвременната публичност, като хетеротопия по Фуко (Foucault, 1971) имат функцията да **служат като огледало** – каквото застане пред огледалото, това се отразява в него. Огледалото може да доизкриви кривия и грозен образ и обратно.

Това се дължи на факта, че медиите препредават, не отразяват пунктуалната естественост на заставащите пред тях образи, а създават и предават свои собствени медийни образи, развити твърде често до симулакруми – образи с несъществуващи първоформи в реалността, по Бодрияр (Baudrillard, 1994). В условията на разрешена от Изборния кодекс политическа реклама чрез медиите по време на предизборна кампания, тази особеност на медиите да изграждат или деформират образи може да бъде допълнително форсирана.

* * *

И така, в медийното поле, на предела на **аналоговото и цифрово разпръскване** на информация, играят няколко типа дейци, които в известен смисъл формират своеобразни субмедийни полета. Виждаме традиционни или още „индустриални" медии, създадени да задоволяват потребностите на индустриалното общество (печат, радио и телевизия) и наред с тях нови интернет медии, създадени в отговор на новите потребности от информация, общуване и организация на съвременното информационно общество. Новият играч, участник в журналистическото поле е, очевиден – новите „интернет медии".

Разграничават се **дейците и по формата на собственост** – **обществени и търговски** (частни). В това субполе следва да поставим и един специфичен деец, доставчик на медийни услуги, който работи по специален закон. Става дума за Българската телеграфна агенция (БТА), която по смисъла на своето основно финансиране и процедура за избор на генерален директор би следвало да е мислена като държавна медия.

Отличават се **партийните и непартийните медии**.

Аудиторният обхват и разпространение формират национални, регионални и локални медии. При възможност за разпространение чрез интернет това деление е проблематично – интернет и новите технологични решения позволяват приемане на медийното съдържание отвъд границите на държавата дори.

Дейците в медийното поле не само могат да бъдат, но и практически са разделени в три субполета съобразно ценностно-съдържателните си приоритети: едното, поддържащо така нар. **руска геополитическа** гледна точка (Знеполски, 2017; Filipova, 2018); другото – **проамериканска** (медиите финансирани от фондация „Америка за България"); третото – **неутрална**, доколкото е възможно запазването на подобна позиция.

Ясно разграничими са „**медиите на Прокопиев**" и „**медиите на Пеевски**". Формирани са и се употребяват етикети като „жълти" медии, „кафяви" медии.

И други субполета може да се открият при по-детайлен анализ.

Отделно следва да се отбележи и динамиката в общомедийното поле и съответно в обособените му субполета. Непрекъснато се появяват нови дейци,

но не се увеличава обемът на ресурсите и капиталите в полето, т.е. борбата за тях става все по-ожесточена. Едните, за да оцеляват, другите, за да се утвърждават, все по-често разменят ресурси и капитали с гранични полета.

Какъв е ресурсът на медийното поле и субполетата му? Става дума за аудиториите, доколкото медиите създават аудитории, които после продават, отдават под наем, разменят за ресурси на политическото и властовото поле – обществено признание, авторитет, влияние, материални облаги.

Всичко това прави **баланса на интереси между дейците в медийното поло трудно постижим без адекватна и ефективно прилагана регулативна рамка,** особено в напрегнатото време на предизборна кампания, когато гражданите и демокрациите имат нужда от медии „кучета-пазачи".

Фигура 4. Медийна среда: здравословност.

Източник: *OSCE: 3rd Annual South East Europe Media Conference, 2014*

Автономност на медийното поле

В системата на обществото медиите са поставени в пресата между елита (властово, политическо, корпоративно поле), от една страна, и масите – от друга, както казва Бурдийо (Бурдье, 2002). Николай Палашев в обществен комуникационен модел поставя медиите в същата позиция – от едната страна, отгоре, са **обществен авторитет, лидер, формиращи полето на властта**, под тях са политически, институционален и корпоративен представител, очертаващи съответно политическото и икономическо поле, а от другата страна, отдолу под медиите, са публики или още **аудитории и „духовни гета"**, формиращи непубличната сфера на обществената комуникация (Палашев, 2010). Подобно обективно позициониране на медийното поле предопределя неизбежната им необходимост от **непрекъсната двупосочна ориентация** към елит нагоре и към маси надолу, според Бурдийо. Ориентацията им днес, предвид реалността на постистината и разпространението на фалшиви новини, фалшиви медии, очевидно черпещи ресурс от духовното гето, следва да е тройна – и към маргинализираните „духовни гета", ако приемем обществения комуникационен модел на Палашев.

Какво дава връзката на медиите с елитите? Какво се случва вследствие на взаимодействието между медийното поле и властовото, политическо и икономическо поле?

Медийното поле, е разположено веднага под политическото и властовото поле. И още, медийното поле се създава от властовото поле, за да обслужи специфични негови потребности. Властовото поле определя правилата на играта в медийното чрез установяването на практики на регулация. Властовото поле дава ресурс и капитал на медийното – например финансира обществените медии и БТА директно от държавния бюджет, финансира частните медии чрез реклама от така. нар. комуникационни бюджети в проектите по европейски програми, които изпълнява, като това финансиране се оказва основен финансов ресурс за множество регионални медии от четирите типа.

Стигна се дотам, че през 2013 държавата е най-крупният рекламодател в медиите, а един от основните начини за икономическа зависимост на медиите са рекламите, както пише Петя Пачкова (Пачкова, 2013). А през 2014 политическото поле инвестира в медии общо 8 413 402 лв. за отразяване на предизборните кампании при брутен рекламен бюджет за годината от 1 328 млн. лв. (брутният годишен рекламен бюджет не включва политическа реклама). Подобни възможности няма как да не катализират както борбата между участниците в полето, така и склонността на полето към все по-голямо скъсяване на дистанцията, бли-

зост, зависимост, доброволна загуба на автономност спрямо политическото и властовото поле.

Медиите имат нужда от обществен авторитет, икономически капитал и реална власт. Те от никой друг в общественото пространство по-бързо и категорично не биха могли да получат тези три основни за съществуването и успяването ресурса, освен от елитите. Да, възможно е с много дълго време последователна работа, професионализъм, честност към себе си и аудиторията някои медии да достигнат до значително натрупване по всеки от жадуваните веберови статусни капитали. Има и такива примери в българското медийно поле.

Елитите също имат нужда от поддържане на добри отношения с медиите. Медиите прибавят към тяхната легитимност, помагат в удържането на властта. Така се получава **двупосочен обмен** на разпознаваемост, видимост, известност и обществено признание между медиите и елитите – елитът придобива видимост и авторитет чрез медиите, а медиите прибавят към своя символен, социален и икономически капитал чрез взаимодействие с полетата на властта.

Ето защо Знеполски посочва три основни модуса в отношението „власт – медии" (Знеполски, 1997):

- власт и медии при **взаимнополезно сътрудничество** в името на общественото благоденствие;
- властта в медиите – **подчиненост на медиите** спрямо властта, загуба на автономност на медийното поле спрямо властовото, политическо и икономическо;
- властта на медиите – символната, **условна власт на медиите** в условията на демокрация, дори и медиите като контрадемокрация.

* * *

Какво дава гражданската маса, публиката, аудиторията на медиите?

Един не по-малко животозначим ресурс – възможността за увеличаване на обхвата и разпространението, на тиража, на въздействието. И още нещо – в началото на Третото хилядолетие, в информационното и още мрежово общество все по-очевидно е превръщането на **аудиторията в основен продукт от продуктовото портфолио на медиите** (Михайлова, 2017). Медиите днес продават не секунди рекламно време или пространство, а обработените съзнания на своите аудитории. Не звучи особено хуманистично. Но нека се замислим. Днес никой деец в корпоративното или политическото поле не купува телевизионно време, в което няма зрители. Вероятно и през XIX в. никой търговец или политик не е купувал пространство във вестник, който няма читатели. Тъкмо напротив – и тогава, и сега, колкото по-голям е аудиторният обем (share), толкова по-висока е цената на медийните секунди или квадратни милиметри. Следо-

вателно зад паравана на рекламното време и пространство медиите, както тези от индустриалното, така и новите медии на информационното общество, **продават формираните и зависими в някаква степен от тях аудитории.** Ако това не е така, защо бизнесът продължава да рекламира определени свои продукти и услуги именно в праймтайма или на най-скъпата страница във вестника, защо набъбва броят на интернет медиите, които се издържат от реклама? За кого е предназначена рекламата? Защо политиците бързат да си купят, подкупят, една или няколко медии в борбата за властта, както някога направи Силвио Берлускони и не само той? Може би за да си платят „данък спокойствие", ако използвам израза на Евгений Кънев, споделен във Фейсбук дискусия по въпроса за медиите като власт, властта и медиите.

Какво означава „данък спокойствие"? Какво друго, ако не мирни, подчинени медии, създаващи, формиращи и продаващи мирни, подчинени аудитории. Властта няма нужда от медиите сами по себе си – те не гласуват. Тя има нужда от публиките, от аудиториите, от електората, в който намира своите гласоподаватели. Медиите са само посредник, „мека сила", целяща да формира, от една страна, привлекателен образ на властта, който да се хареса на публиката, а от друга – аудитория, която дейците в политическото и корпоративното поле да пожелаят да купят.

Тази теза не възражда бихейвиористичните теоретични постановки от 30-40 год. на миналия век за медиите като „магически куршум", например. Тя не отрича идеи за активната, за реактивната, свободно избиращата и креативна аудитория, за аудиторията, която има филтри да се самопредпази от медийното въздействие, за овластената днес аудитория.

Двете съществуват заедно, взаимно допълвайки се. Първо, поради интерактивността на комуникационния, включително и масовокомуникационния процес днес. Второ, доколкото в едно общество винаги се осъществяват два типа въздействия:

- **вертикални, институционални**, по линия на властта – подобно е медийното въздействие върху аудиторията;
- **хоризонтални, неформални**, по линия на малките групи и общности – тук е именно ролята на междуличностната комуникация. Тя, в своята си спонтанност и хаотичност, има сили да утвърждава, конфронтира, или остава индиферентна към разпространяваните медийни съдържания, към съответните опити да се въздейства на хората чрез медиите.

Твърдението за **обръщане на посоката на въздействията** – аудиторията въздейства на медиите, също има своите основания, но все още остава подхлъзващо. Да, съвременната аудитория е технологично овластена, възможностите за обратна връзка от аудиториите към създателите и разпространителите на

медийните продукти са неимоверно увеличени. Това обаче все още не означава, че аудиториите могат да въздействат върху редакционните филтри за селекция на информация, върху журналистическите методи за преработка и представяне на информацията. Наред с това, отношението между медии, дори и когато става дума за нови, социални медии и аудитория, по същество е вертикално, остава си доминиращо вертикално. Винаги от горната страна е медията като обществена институция и авторитет, която непрекъснато осъществява планирано и овластено въздействие върху аудиторията си в качеството ѝ на разпръсната тълпа, по Серж Московичи (Московичи, 2007), стояща от долната страна на вертикалата.

И още едно отношение – това между **медиите и „духовните гета".** Множество медии прибягват често до „духовните гета". Взимат от тях слухове, клюки, невярна информация, образуват от тези материали очернящи, клеветнически контексти, създават нови гето смисли и смислови полета. Не е ново това отношение на медиите и „духовните гета". В последните години общественото внимание бе методично насочено към него –до степен такава, че то бе превърнато в централна тема, едва ли не иновация на информационното общество.

В края на 2016 „постистина" бе обявена за, дума, която най-добре описва съвременната ни реалност.[2] Едно от ежедневните изражения на постистината станаха така нар. фалшиви новини. Заявиха своето присъствие в медийното поле и дори самите „несвободни" медии станаха активни защитници на аудиториите си от фалшивите новини. Българският еврокомисар по дигитализацията Мария Габриел обяви начало на систематична борба с разпространението на фалшивите новини.[3] ЕП прие резолюция за по-строги мерки срещу фалшивите новини.[4] Заговорихме в телевизионни предавания, медийни публикации, лекции, семинари и академични конференции за фалшивите новини. Заговориха експерти, социолози, пиари, политолози, заговориха журналистите и политиците. Заговориха Фейсбук профилите. Какво си казахме, как превърнахме така нар. фалшиви новини в център на политическия и академичен дебат?

В хода на медийния мониторинг проверихме какво говорят Фейсбук профилите ни за фалшивите новини (Михайлова, 2017). Събрахме и анализирахме съдържанието на първите 100 Фейсбук поста и коментара, открити чрез търсене във Фейсбук по ключова дума „фалшиви новини" или „fake news" и публикувани в периода от януари 2016 до юли 2017. И ето резултатите:

---

[2] Oxford Living Dictionaries. https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016

[3] Клуб Z. Първа битка на Мария Габриел срещу фалшивите новини. https://clubz.bg/57743-pyrva_bitka_na_mariq_gabriel_sreshtu_falshivite_novini

[4] News.bg. ЕП бори фалшивите новини с резолюция за онлайн платформите. https://news.bg/euronews/ep-bori-falshivite-novini-s-rezolyutsiya-za-onlayn-platformite.html

Фалшивите новини са:

Нещо лошо, антиетично проявление на съвременната журналистика, измислица, лъжа. Най-често негативен е тонът на постовете, определящи фалшивите новини. Фалшивите новини са свързани с предизборните кампании, доколкото най-интензивно се разпространяват именно по време на предизборни кампании. „Предизборните обещания са фалшиви новини в аванс", пише Любомир Кольовски (20 юни 2017). По-различно е мнението на Крейг Силвърман, цитиран от Асоциацията на българските журналисти, според когото „фалшивите новини трябва да бъдат разделени от пропагандата", защото стимулът за тяхното създаване и разпространение е икономически, докато пропагандата се развива с политически мотив (6 април 2017). Според Красимир Гаджоков „фалшивите новини не са само измислици, не са само груби лъжи, долнопробни клевети и измама. За да звучат „достоверно", те са преувеличени до неузнаваеми сензационни размери парчета истина, или миш-маш от известни факти и клинично звучащи полети на болен мозък" (17 декември 2016).

В повечето публикации фалшивите новини са интерпретирани като **модерно явление**, родено от днешната постистина. Идеята, че фалшиви новини е имало винаги в историята на обществената комуникация рядко е застъпвана, освен в експертните дискусии и постове. Същевременно е известно, че още през I век пр.н.е. Октавиан Август реализира **дезинформационна кампания** с фалшиви новини в съответната на времето и тогавашните комуникационни техники и технологии форма, срещу Марк Антоний. През 1894 излиза карикатура на Фредерик Опер, която изобразява забързани журналисти, носещи фалшиви новини.

Защо фалшивите новини се **възприемат като ново явление**? Може би поради модуса на живот на съвременния човек – живот тук и сега, веднага. Може би това е свидетелство за разградена представа в съзнанието на модерния homo consumericus за последователност на времето и притъпена способност за системно осмисляне на света като единно пространство. Няма памет. Ако е така, то прав е Николай Михайлов да казва, че фалшивите новини са истини в епохата на постистината (Михайлов, 2017). Ако е така, то това е идеалната база за мащабно разпространение и въздействие на фалшиви новини като елемент на днешната политическа пропаганда или като механизъм за бързо натрупване на кликбейти.

Фалшивите новини са патология в медийното поле, според повечето от анализираните публикации. Всъщност те **не са патология**. Те са естествено следствие от развитието на свободния медиен пазар и неолибералното общество. Българските медии днес имат двама господари – един икономически и един политически. Често тези двама господари съвпадат, преплитат интересите си. При това не е задължително двамата господари да са българи, може и да не са.

Медиите са принудени да работят така, че да ги обслужат. Откажат ли – животът им става труден. Това добре го виждаме във време на предизборни кампании.

От Евроизборите през 2014 досега се налага тенденцията разходът за медии, за отразяване на предизборната активност в бюджета на кандидатите да е най-висок. Казахме вече, че общият обем средства, вложени в медии обикновено е в порядъка на милиони. В последната наблюдаване кампания, кампанията за президентски избори ‘2016 дори регистрирахме наличие на медийни оферти – **ценоразпис за кампания с фалшиви новини**! Фалшивите новини са вече индустрия и то печеливша. Има и още нещо – фалшивите новини са и теза, която медиите хвърлят едни срещу други, за да се преборят за по-висока позиция в медийното поле.

Следователно, патологично е самото медийно поле, изградено и функциониращо в днешното патологично общество. А **фалшивите новини са едно от естествените проявления на тази мезо- и макропатология**. Ако мислим фалшивите новини като патология и се борим самоцелно само с тях, борбата ще е неефективна, защото не те са корена, те са просто разклонение на дървото.

Прави впечатление и позицията, че **фалшивите новини не са пропаганда**. Тъкмо напротив – фалшивите новини са и винаги са били **ефективен инструмент за пропаганда** на идеи, тези, позиции, втълпяване на ценностни образи. Спомням си един текст от студентските ми години – „Морално допустими техники в пропагандата” на Ролф Уайт (Уайт, 1992). Фалшивите новини не могат да бъдат причислени към морално допустимите техники, те са по-скоро недопустими от морална гледна точка. Но безспорно са елемент на пропагандата.

Каква може да е причината за това разграничаване на фалшивите новини от пропагандата? Може би толкова изкусно се поднасят пред вниманието на масовия човек, че той ги възприема **като измислени от медиите. И изводът е, че щом са измислени от медиите, значи те не са пропаганда**, а са инструмент за трупане на трафик към съответните сайтове. Фалшивите новини по форма може да са измислени от медиите. Но има и такива, които са част от цялостната комуникационна и пропагандна концепция на властващите елити, част от сценарий и умела режисура. Не само на българските, но много повече на международните елити.

Като такива фалшивите новини служат за подсилване на планирания пропаганден и комуникационен ефект, за проверка на обществените нагласи и възприемчивост. Дори нещо повече – фалшивите новини са и социален отдушник. Пускат се, за да провокират хората да мислят за нещо желано, приятно и така да разтоварят натрупаното напрежение. Аудиториите изпитват облекчение, удовлетворение. Елитите печелят. Какво по-добро от това?

Фалшивите новини имат и още една функция. Нерядко те служат и като своеобразен **код за комуникация между различните групи елити**. Разбирани

по този начин, фалшивите новини са безценен източник на истинска информация и ориентация в целите, ценностите на различните властови обединения. Колкото по-добре ги разчитаме, толкова по-добре ще прогнозираме.

Анализираните публикации най-често свързват фалшивите новини с **руската стратегия за налагане на влияние** и водене на хибридна война. А не е ли възможно те да са инструмент както на руските, така и на американските хибридчици? Защо се налага едната и се скрива другата позиция?

Интересен факт е, че в медиите за фалшиви новини говорят предимно експерти с **десен, евро-атлантически профил**. Същите инициират и обсъждания във Фейсбук. По линия на гражданското общество, развиваните проекти са изпълнявани от позицията на евро-атлантическите ценности. Определено липсва гледната точка на „другите". „Другият" липсва в публичната комуникация и по темата за фалшивите новини (Михайлова, 2015). Изглежда, че другата гледна точка изпада в спиралата на мълчанието.

Ако обобщим възприятието за фалшивите новини, то логично би се наложила идеята, че фалшивите новини са плод на взаимоотношението **медии – „духовни гета" – власт** и като такива са заплаха за демокрацията. Такова мнение също се споделя в изследваните публикации. Най-често това е тезата на политиците за фалшивите новини. Медиите също залагат на нея. Но сякаш и политиците, и медиите използват тезата не за да защитят интереса на гражданите, на аудиторията, а за да се саморазправят помежду си. Получава се нещо като „крадецът вика дръжте крадеца".

В Англия и Германия, в ЕС, вече официално е поставен въпросът за борба с фалшивите новини. В Америка отдавна работят сайтове за проверка на фактите, за разобличаване на фалшивите новини. Такива вече има и у нас. Самите медии инициират кампании. Кампаниите като цяло са за повишаване на **медийната грамотност на гражданите или аудиториите**. Тези кампании много приличат на кампании за медийно огрмотяване на децата (Михайлова, 2011). Тогава децата се считаха за уязвими аудитории и усилията бяха насочени към програми за намаляване на рисковете за деца в медийното поле.

И кампаниите за медийно огрмотяване на децата, и тези за огрмотяване на гражданите с цел самопредпазването им от въздействието на фалшиви новини акцентират върху **способността за критично мислене**, преди всичко мислене, а не всеядно консумиране, дори турбоконсумиране в медийното поле. Забележете, обаче, обектът на кампаниите за медийна грамотност – децата като уязвими аудитории в началото на века, а днес **гражданите като уязвими публики, потребители, избиратели**.

Забележете и друго – независимо от своя обект, кампаниите за медийна грамотност имат като цел, скрита цел да кажем, освен самопредпазване от

вредни въздействия, също и мобилизиране на гражданската позиция и формиране на мотивация за политическа активност. Позиция и активност не по принцип, а в определена посока, съответна на субекта на кампанията. Има и още нещо – всички тези кампании са насочени към запазване на демокрацията. Дали, обаче, битката за демокрация се води на правилното поле? Дали не е необходима ревизия на обществения модел на постистината, в който откровено и ясно има липсващи елементи, при това немаловажни? И при тази ревизия да се открояят истинските полета, на които си струва да се води битката за демокрация.

Отношението на медиите към аудиториите се **измерва с рейтинг** – обхват на разпространението на съобщенията, обем на подходящо формираните човешки съзнания. Отношението им с „духовните гета" – с вечното изкушение на слуховете, клюките, интригите, задкулисието, би могло да се измерва с индекс за професионална етика и журналистически морал. Отношението на медиите и елитите би могло да резултира в нещо като индекс на обществено влияние на медията. Комбинацията от трите е важна, защото възможно ли е да се постигне висок рейтинг без обществено влияние и без морал?

Възможно ли е да се постигне обществено влияние без съществен рейтинг и без морал? Да, днес по-скоро да. Е, тогава кой е по-прекият път, по-леката борба за достигане и овладяване на капитали в журналистическото медийно поле: верността към аудиторията, изповядване на принципите за свободни, плуралистични медии или доброволно ограничаване на собствената автономност в полза на близостта с ресурсите на политическото и властовото поле? Знаем отговора, но идеалистично ни се иска да не е предпочитаната от повечето медии стратегия. Нека да имаме едни медии повече обществено отговорни, а не политически и пазарно зависими. Да имаме едно медийно поле с висока степен на автономност прямо политическото и властовото. Степента на автономност, на свобода и независимост на медиите е именно изборът на комбинация от взаимоотношения между медии и аудитории, медии и елит, медии и „духовни гета".

Медийното и политическо поле: предпоставки за загуба на автономност

Обобщените по-горе количествени данни за развитието на дейците в медийното поле показват относително равномерно медийно покритие на страната. Почти няма регион в България, който да не е развил мрежа от регионални и местни медии, работещи паралелно с националната медийна мрежа. Както вече бе казано, **раждането на дадена медия е провокирано от наличие на някаква обществена потребност**. Естествено и доброжелателно е да се мисли, че това е аудиторна потребност от информация, знание, социализация и интеграция, развлечение.

Също толкова естествено е да се обмисли и хипотезата, че **не аудиторна, а политическа потребност** поражда раждането и поддържа съществуването на нови медии днес. Каква би могла да е политическата потребност? Власт. Домогване до- или поддържане на властта. За това е необходимо множество от **подходящо форматирани човешки съзнания**, гласуващи по определен начин – все пак днес, въпреки кризата на демокрацията и откровения разговор за нови диктаторски режими, властта все още е на едни избори разстояние. До човешкото съзнание се достига чрез силови и насилствени или меки и елегантни начини. Вторите предполагат методично разгръщане на процес на масова обществена комуникация, което включва и разчита на достигане до човешкото съзнание чрез посредничеството на медии. Ето защо, колкото повече лоялни към себе си медии създават политиците, толкова по-сигурен е пътят им към или във властта.

Ето и някои факти от практиката:

Над 2.7 млн. лева, осигурени чрез проекти по европейските оперативни програми, са изхарчени от десет български общини в периода 2013-2015 г. за купуване на медийно влияние. Класацията се води от Бургас – 720 275 лв., следва Варна – 618 000 лв., Враца – 80 000 лв., Пловдив, Монтана, Русе. Държавата, т.е. правителството, е вложило 32 млн. лв. през 2013 за медийно отразяване, за 11 месеца (1.03.2015-31.01.2016) 30 национални и регионални медийни групи са получили 11,4 млн. лв. (Антонова, 2016), за първите осем месеца на 2017 милионите за електронни медии са само 6,6 (Антонова, 2017).

Трудно е при тези факти да се мисли за плурализъм и демократичност на публичния медиен дебат (Spassov, 2017), въпреки формалното съществуване на разгърната структура от разнообразни по вид, форма и обхват дейци в медийно-

то поле. Според доклад на Центъра за изследване на демокрацията медийното поле среща следните групи проблеми към 2014 г. (ЦИД, 2016):

- Рязко свиване на медийния пазар, особено за печатните медии вследствие на икономическата криза 2008-2009 и експанзията на интернет потреблението. Същевременно печатът запазва висок символен капитал, а телевизията продължава да бъде най-предпочитана медия. В резултат медиите се превръщат в **„лесна плячка за външни влияния"**;
- Разгръщане на **„медийна империя" от олигархични кръгове**, в която медиите са инструменти за завладяване на държавата и политическо инженерство;
- Нарастващо сключване на **„договори за медийно обслужване"** между медии и държавни институции и/или бизнес корпорации, което дава негативен отпечатък върху качествата на разследващата журналистика и подбора на редакционно съдържание;
- Увеличаване на употребата на социални медии, включително и като лични платформи за изразяване на гражданска позиция и развиване на гражданска журналистика.

Според OSCE разрастването на **употребата на социални медии** и изграждането на широка инфраструктура, най-вече чрез интернет, за развитие на гражданска журналистика е предпоставка за **здравословността на медийното поле**. Следващото условие за здравословност е изградената устойчива система от търговски, частни медии, освободени от политически и/или икономически влияния и тяхното взаимодействие с обществени медии и евентуално държавни медийни предприятия.

Медийното поле у нас е структурирано по подобен начин. Но доколко е запазена неговата независимост или автономност, която гарантира здравословността му? Здравословност за медиите като бизнес организации, които в конкурентна надпревара достигат до самозабрава, за медиите като социален актьор, обществена институция в процеса на формиране и регулиране на общественото мнение, особено в изборен процес.

Здравословност за аудиториите като гражданска, електорална маса, която често се оказва оплетена в мрежите за политическо въздействие чрез медиите. Здравословност също и за политическите субекти, законодателните и регулаторни органи, за да не изпадат в безпомощност пред бизнес интересите на медийните предприятия, пред икономическата преса на големите корпорации в установяването на професионални стандарти за взаимноизгодни и благотворни взаимоотношения между субектите в медийната сфера.

* * *

Попитахме Гугъл, както е модерно да се прави днес. По ключови думи „Медийна среда" търсачката предложи повече от 234 000 документа. Търсенето е направено на 20 октомври 2015 и 20 април 2019. Според публикациите през 2010 се забелязват „тревожни тенденции в българската медийна среда" (Profit.bg, 2010). През 2011-2012 българската медийна среда страда от „политически зависимости и липса на плурализъм" (Портал Култура, 2012) „под външна обсада" (Капитал Daily, 2012), е, дори нещо повече – некачествената медийна среда е причина за голяма част от проблемите на България (Кръстев, 2012).

През 2013 медийната среда продължава да се влошава (Медияпул, 2013), „едноизмерна е" (Христакиев, 2013), болна е, „буквално е на смъртно легло" (Марини, 2013), натискът над журналисти е масово явление (АЕЖ, 2013).

През 2014 достига „трагичното дъно" – полицейско насилие, икономически натиск и автоцензура, липсва критичност (Ваксберг, 2014), медиите се изявяват като микрофон на политиците, корпоративната журналистика е във възход (Инджов, 2014).

През 2015 кризата на доверие в българските медии се задълбочава (Антонова, 2015), медийната среда става все по-несигурна (Джим, 2015).

През 2016 регионалните медии се превръщат в „роби на общини и рекламодатели" (Пенев, 2016), медийното поле през 2017 предлага „комфорт за властта, платен с публични средства" (Медияпул, 2017). А през следващата 2018 неуспешната акция на правителството за подобряване на медийната среда води до отказа му да саморазпознае ролята си в деформирането на медийната среда, отчетено в мониторинговия доклад на ЕК за напредъка на България (Дневник, 2018).

Лично министър-председателят Бойко Борисов заявява, че властта няма отношение към проблемите със свободата на словото, те произтичат от собствениците на медиите и журналистите (Интервю, Нова ТВ, 4.05.2018) и призовава към дебат за свободата на медиите, защото според него: „Не може ние да сме обсадени седмици наред и на живо да се показват средни пръстове, да се наричат членове на кабинета мърша, боклуци и какво ли не. И същото време някой да излезе и каже, че няма свобода на медиите, при положение, че се повтаря едно и също вечер в най-гледаното време".

Зловещо! Ако Гугъл е прав, то изглежда, че медийното поле е загубило своята автономност, деформирало се е в полза и угода на политическото, властовото и корпоративното. Е, да, „преклонената главичка остра сабя не я сече". Ако действително такава е българската медийна среда в изборните 2014-2017, то няма как да очакваме, че **доставчиците на медийни услуги биха работили**

в името на информирания избор на избирателите, **равнопоставеността на кандидатите** за властта, **прозрачността, законността и справедливостта на изборния процес**, отстоявайки **принципите на правовата и демократична** България.

Трудно е да се приеме подобна хипотеза. Все пак става дума за нашите, а не за чуждите медии. Все пак става дума за български медии, наследници на партийно-политическите вестници, създадени между Освобождението и Първата световна война, и сочени от изследователите като „едно от най-важните постижения на българската демокрация" (Христов, 2019). Гугъл е твърде субективен, емоционален и е хаотичен. Освен това, както казва Маргарита Пешева, Гугъл и Фейсбук създават **среда на дигитален феодализъм, в който живеем** (Пешева, 2017). Ето защо потърсихме отговор на въпроса в каква медийна среда се провеждат изборите в периода 2014-2017 през призмата на световните индекси за свобода на медиите – Свобода на медиите (Freedom of the Press) на „Фрийдъм хаус" и Световен индекс за свобода на медиите (World Press Freedom Index) на „Репортери без граници", както и Индекс за устойчивост на медиите (Media Sustainability Index) на IREX .

Според „Фрийдъм Хаус" изборите през 2014-2017 се провеждат в медийно поле, което е плуралистично, но редакторите и журналистите често си позволяват да форматират медийното съдържание в полза на политическите или икономически интереси на собствениците или големите рекламодатели. Проблеми са концентрацията на медийна собственост, липсата на прозрачност на собствеността. Регулаторният орган често се оказва под натиска на правителството, политиците или бизнес корпорациите.

„Репортери без граници" отбелязват, че свободата на българската медийна среда е на най-ниско ниво в Европа през 2014. Журналистите са чести жертви на полицейско насилие по време на протестите за оставка на правителството „Орешарски". Подложени са на заплахи, които често се израждат до палеж на личните им автомобили. До 2017, вече на власт е Борисов, индексът отбелязва спад в свободата на медиите в страната до нивото на стабилно европейско и балканско дъно, формирано от шираща се корупция и сговор между медии, политици и олигарси. Основните проблеми са: на макониво – неефективност на съдебната система и корупция; на мезо – монополизиране на медийното поле от политически и олигархични кръгове; на микониво – сблъсък на журналистическите разследвания със „стена от мълчание" поради „корумпирани редактори и издатели, автоцензура, натиск от страна на властите", според доклада от 2017.

IREX определя българската медийна система като нестабилна смесена. Това през 2014-2017 означава: непрозрачност на медийната собственост, концентрация на собственост, разпростираща се и върху онлайн медиите, продължаващо снижаване на професионалните стандарти, бягство от традиционни

медийни роли в полза на правителствени, политически или икономически интереси, спад на общественото доверие в медиите. През 2013 IREX отбелязва непрозрачна медийна собственост и голямата концентрация на медии в няколко конгломерата. През 2014 – ръст на употребата на социални медии, повишена гражданска активност и професионална устойчивост на водещите електронни медии. Наред с това – стагнация на непрозрачния рекламен пазар. През 2015-2016 – „значителни промени по отношение на собствеността на медиите в България" и увеличаване на корпоративната и политическа пропаганда включително чрез „псевдомедии". През 2017 политическият натиск върху медиите устойчиво ескалира, проявите на тормоз и натиск спрямо журналисти и собственици на медии зачестяват, оформят се два медийни „воюващи лагера".

И като резултат – днес българските **медии са все по-несвободни**, падат все **по-надолу в световните класации** за свобода на медиите, словото, изразяването. Същото наблюдаваме не само в България. „Репортери без граници", в доклада си за свободата на медиите през 2014, определят медийните системи в Източна Европа и Централна Азия като „авторитарни". Какви са техните основания и аргументи? „Драконовски закони" по отношение на медиите са приети в Русия, „традиционните ценности" са използвани като оправдание за ограничаване на свободата на информацията, криминализирана е „хомосексуалната пропаганда" и обидата на верска основа. Турция е определена като „най-големият световен затвор за журналисти" – в края на 2013 са задържани около 60 журналиста. Колкото по-нисък е рейтингът на медийна свобода в дадено общество, толкова по-близка е медийната му система до авторитарния модел (Reporters Without Borders, 2014).

Таблица 3. **Световни индекси за свобода на медиите (2014-2017)**

↓ Индекс → год.	'2017	'2016	'2015	'2014	тренд
Фрийдъм хаус *Точки, 1-100 несв.*	ЧС 42	ЧС 40	ЧС 38	ЧС 39	↘
Репортери без граници *Позиция 1-180* *Точки, 1-100 несв.*	ТС 109 35,01	ПС 113 31,01	ПС 106 32,91	ПС 100 31,42	↘
IREX *Точки, 0-4 стаб.*	НСС 1,86	НСС 1,94	НСС 1,85	НСС 1,89	↘

Легенда: ЧС – частично свободни; ТС – трудна ситуация; ПС – проблемна ситуация; НСС – нестабилна до смесена система

В групата на индексите за свобода и развитие на медиите се включва и още един – **„Медиен барометър"** на Фондация „Фридрих Еберт". Досега са публикувани два медийни барометъра – Балкански медиен барометър '2011 и Балкански медиен барометър '2014. В тях се предлага оценка за развитието на ме-

дийната среда в България. Според Балкански медиен барометър '2014 свободата на изразяване в страната е гарантирана, но пред сериозни рискове и често обект на злоупотреби; медийният пазар е неравномерно разпръснат, опасността от концентриране и монополизация в него е очевидна; правителството е основен рекламодател, което обвързва политически по-голямата част от медиите; медийната собственост е непрозрачна; регулаторният орган не действа достатъчно независимо, като в повечето случаи изпълнява волята на държавата, наблюдава се пренебрегване на базови професионални и етични стандарти в журналистиката.

Като методика, с изключение на първия индекс – „Свобода на медиите" на „Фрийдъм Хаус", останалите индекси се формират на база информация, събирана от български медийни експерти, юристи, журналисти. В този смисъл с известна условност можем да ги четем като български професионален поглед върху развитието на медийната среда.

Ситуацията отново не изглежда розово. Напротив, потвърждават се основни тенденции в развитието на медийното поле в България през 2010-2017, уловени и в публикациите от Гугъл. Загуба на автономност на медийното поле, зависимост от политическото поле, от властовото поле – процеси, започнали години преди началото на мониторинговия период на настоящото изследване, развили се до такава степен, че далеч не без основание през 2011 вече устойчиво и аргументирано се говори за медиите в криза (Тодоров, 2001), а през 2012 демокрацията се обявява за болна от своите медии (Знеполски, 2012) и задълбочава симптоматиката на болестта в следващите години до днес. През 2013 Маргарита Пешева обобщава основните липси в медийното поле ето така (Пешева, 2013):

- все по-голямото **отсъствие на качествена журналистика**, която е посредник и изразител на общественото мнение, а не политически брокер и наемник на определена пиар агенция;
- подмяна и налагане на ужасно **изкривен медиен образ за действителността** в стила на „балканизираната" комерсиализация;
- тоталното **рухване на професионалния морал**, който трябва да е водещ императив в журналистическата работа.

Тази спирала на продължаващо **боледуване на медиите** и респективно **разболяване на демокрацията** се отбелязва и в ежегодните доклади на Държавния департамент на САЩ за състоянието на човешките права в България, издадени в периода 2014-2018. Раздел 2, озаглавен „Спазване на гражданските свободи", включително „Свободата на словото и печата", във всички 5 публикувани доклада започва със следното обобщение: „Законът обезпечава свободата на словото, включително и свободата на печата, като правителството по прин-

цип зачиташе това право. При все това продължаваха опасенията, че политически и корпоративен натиск, в съчетание с растяща и непрозрачна концентрация на собствеността върху медиите и мрежите за разпространение, както и регулиране на ресурсите и издръжка на медии от страна на държавата, сериозно накърняват медийния плурализъм."

През 2017 проблемите на българското медийно поле се появяват и в Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка. Ето какво е записано на страница втора: „Българската медийна среда се характеризира често с ниска степен на независимост и неефективно прилагане на журналистическите стандарти, което оказва отрицателно влияние върху обществения дебат относно реформите. Въпреки че тези въпроси са извън обхвата на МСП (Механизъм за сътрудничество и проверка), те оказват пряко въздействие върху способността за осъществяване на реформи и затрудняват повече постигането на напредък от страна на България." В следващия доклад, за 2018, този анонс е петкратно увеличен като текст. Изтъкната е и важността на автономното медийно поле за постигането на ефективна реформа на съдебната система и овладяване на корупцията.

Дотук ясно се открояват четири групи проблеми в медийното поле в периода 2014-2017:

- по линия на собствеността – непрозрачност и концентрация;
- по линия на автономността – зависимост от политическото и корпоративното поле;
- по линия на редакционната политика и съдържанието – автоцензура;
- по линия на защита на журналистите – несигурност;
- по линия на отстояване на плурализма – сериозни рискове;
- по линия на професионализма и етиката – спадане на нивото, гетоизиране на медийното съдържание;
- по линия на регулацията – зависимост на регулаторния орган.

* * *

Всички тези проблеми и недъзи не са от вчера. Проявлението им в периода на нашия мониторинг е продължение на дългата линия на съществуването им и отказа, невъзможността, нежеланието за справяне с тях. Изглежда, че повече ни харесва да вярваме в четирите мита за медиите – *че съществува разрив между медиите и политиката; щом една медия е частна, то тя е демократична; публичните медии служат на общото благо; в така нар. „демокра-*

тични" общества може да се дискутира всичко (Пачкова, 2013). Отколкото да повярваме, че можем да демитологизираме, да погледнем обективно. Още през 2012 г. Фондация „Медийна демокрация" картографира проблемни зони в българската медийна среда по доклади на международни и национални наблюдаващи организации (ФМД, 2012). На първо ниво с най-висока степен на тежест са поставени политическите зависимости и ограничеността на медийния плурализъм. На второ – икономическите зависимости и насилието над журналисти. Следват: спад в професионалните стандарти и качеството на съдържанието; неефективност на регулатора, законодателна нечистота, недостатъчно ефективна съдебна система по отношение на правораздаването в медийното поле; олигополизация на медийния пазар. На четвърто ниво са проблеми, свързани със собствеността и автоцензурата. На пето – саморегулацията в медийното поле и сигурността на журналистите. На шесто – качеството на образованието по журналистика и комуникации (Михайлова, 2013).

Същият проблемен възел посочва в докладите си от наблюдение на предизборните кампании 2011-2017 и Мисията за наблюдение на изборите на OSCE/ODIHR. За концентрацията на медийна собственост и медийната зависимост се говори и в Окончателния доклад от наблюдението на изборите за Президент и Местна власт на 23 и 30 октомври 2011 на Мисията за наблюдение на изборите на OSCE/ODIHR. Дадени са препоръки за редактиране на правната рамка, така че тя да гарантира редакторската свобода при отразяване на предизборната кампания. Конкретно да бъде обмислена детайлна регулация на доставчиците на медийни услуги в предизборната кампания, която да бъде включена в Изборния кодекс. Препоръчано е да се изготви публичен регистър на собствеността в електронните медии, за да се разкрият потенциални политически и бизнес интереси в медиите и да се ограничи концентрирането на собственост в радиата и телевизиите.

Непрозрачността и концентрацията на медийна собственост, ниската автономност на медийното поле спрямо политическото, изневярата на професионализма са посочени в Окончателния доклад от наблюдението на предсрочните избори за Народно събрание на 12 май 2013 г. Спадът в професионалните и етични стандарти в журналистиката е обвързан с нивото на саморегулация на медиите в страната и степента на ефективност на саморегулативните механизми. Дадени са препоръки за ограничаване на концентрацията на собственост с цел гарантиране на плурализъм в българските медии, за осветляване на собствеността до физическо лице, даване на публичност на това осветляване и забрана на офшорната собственост в медиите, поощряване на медийната саморегулация, включително чрез връчване на награди.

В отговор на препоръките **някакви действия все пак са предприети**. Очевидно недостатъчни, за да се решат адресираните проблеми и да се осигури

здравословна, балансирана и плуралистична медийна среда за провеждане на предизборни кампании и гарантиране на честни и демократични избори. Така например, за да се осветли медийната собственост **не един, а три публични регистъра на собствеността в българските медии** следва да са на разположение. Министерство на културата има задължение да поддържа база данни за издателите на печатни медии, съгласно Закона за задължително депозиране на печатни и други произведения от 2010 г. СЕМ направи публичен регистър на собствеността в радио- и телевизионните медии. Базата данни е на разположение от 2014 на страницата на Съвета. През 2014 Българският медиен съюз обяви публичен регистър на членовете на организацията – медии и издатели.

Въпреки това все още зеят дупки в платното „собственост на българските медии" (ЦИД, 2015), все още не можем да уточним със сигурност броя на доставчиците на медийни услуги в България и поддържаните от тях медийни платформи. Продължава да е скрита картината зад аферата „Банка КТБ" и в офшорните комфортни зони. И ако тя е важна за финансовия контрол, то не по-малко важна е за демократичния контрол, особено по време на предизборна кампания, когато първият въпрос е кой носи отговорност – юридическа, морална, пред колегите и гилдията, пред избирателите, наблюдателите и гражданското общество, пред кандидатите и политическите партии, пред изборната администрация и комисии. Разбира се, това е собственикът – ако не е известен и не е достъпен, как ще носи отговорност за разпространената информация, накърняваща нечие име или авторитет, за пристъпването на закона, професионалния стандарт, за замъгляването на истината и превръщането на демокрацията в декорация на властта.

Проблемът за собствеността в медийното поле, т.е. идентификацията на доставчиците на медийни услуги, носещи отговорност за разпространяваното съдържание, както и свързаният с него въпрос за **загубата на автономност на медийното поле** спрямо политическото и властовото, са основни предизвикателства в годините след 1990 досега. И двата проблема говорят за изкривено отношение в триъгълника **медии – политика – икономика**. През призмата на макромодела за обществото като социологическа система (Михайлов, 2010) виждаме дебалансирано развитие на три от основните сфери на обществото като система – сферата на комуникациите, на общественото управление и на материалното производство. Дебалансираността и липсата на синхрон между тях води до дефекти в общественото развитие и още повече в саморазвитието. Дефектите днес са повече от очевидни: **богати медии – бедни демокрации**, както пише Робърт Маккензи (McChesney, 2000), в които в периода 2014-2017 провеждаме уж демократични и честни избори за представители на Република България в Европейския парламент, за народни представители, за общински съветници и кметове, за президент и вицепрезидент.

* * *

По време на наблюдаваните предизборни кампании (2014-2017) няколко основни казуса привлякоха вниманието ни. Всички те са практическото огледало на посочените по-горе проблеми в медийното поле: **медийна собственост** – непрозрачност и концентрация; **медийна зависимост** от политическа власт и бизнес; **спадане на професионалните и етични стандарти** в журналистиката; **зависимост на регулаторния орган**.

Казус 1: *Смиреният СЕМ*

По време на предизборна кампания, според Изборния кодекс ‘2014, СЕМ сключва споразумение за съвместна дейност с ЦИК, като СЕМ поема ангажимента да извърши мониторинг на дейността на договорена извадка от доставчици на радио- и телевизионни медийни услуги. СЕМ се състои от пет члена. През изборната 2014 те са разпределени както следва: трима номинирани от политическото дясно – председателят Георги Лозанов, номиниран от Народното събрание (ГЕРБ), Мария Стоянова, номинирана от Президента Плевнелиев, и Анна Хаджиева, номинирана от някогашното НДСВ; двама отляво – Анюта Асенова, номинирана от Президента Първанов, и Иво Атанасов, номиниран от Народното събрание (БСП).

И в двете предизборни кампании през 2014 – това са първите две кампании, в които СЕМ прави специализиран медиен мониторинг, регулаторът наблюдаваше избраните радиа и телевизии и представи доклади от своите наблюдения. **Но само наблюдаваше, слушаше радио и гледаше телевизия. Като цяло не реагираше на това, което чуваше и виждаше**.

Какъв тип реакция очаквахме?

Според ГИСДИ мониторингът на медиите в изборна кампания включва две действия: първото предполага пасивна позиция на наблюдател, който извършва методически обосновано наблюдение – това СЕМ изпълни; второто поставя наблюдателя в активна позиция – изразява се чрез реакциите на наблюдателя при регистрираните от него несъответствия с правилата за провеждане на предизборната кампания – подаване на сигнали до съответните органи и проследяване на движението по тях.

Броят на подадените от СЕМ „сигнали” до ЦИК и в двете кампании е внушително нисък на фона на констатациите и сигналите за нарушения от страна на доставчиците на медийни услуги от наблюдателските организации. В предизборната кампания за Евроизбори ‘2014 СЕМ е изпратил 4 сигнала до ЦИК. По време на кампанията за Парламентарните избори СЕМ е изпратил по компетен-

тност към ЦИК общо 13 „материала". **Само 13 „материала" при констатиран огромен брой** непубликувани в срок оферти, забавени публикации на информация от договори, липса на обозначаване на платеното съдържание, масово неспазване на правилата за огласяване на данни от предизборни изследвания и др. подобни! При това **СЕМ не подава сигнали за регистрирани нарушения, а изпраща на ЦИК „материали", панически бягайки от отговорността сам да определи** едно или друго действие като нарушение и съответно да оспори това нарушение.

На какво прилича подобно поведение? За какво говори то? Дали не показва страх на медийния регулатор от медиите, които следва да регулира? Хайде да не настъпваме медиите, за да си осигурим личен комфорт. Хайде да не даваме повод за санкции срещу медиите, за да не провокираме антинастроения срещу тези, които са ни назначили. Хайде да поласкаем медиите, за да бъдат те благосклонни към нашите управляващи. Ами това не е ли зависимост на самия регулатор? На пръв поглед – на регулатора от регулираните медии, а на втори – на регулатора от тези, които са номинирали неговите членове. Защо СЕМ е така смирен и за кого работи СЕМ?

В следващите предизборни кампании СЕМ запазва избрания модус на поведение. Трябва да се отбележи раздвижването на регулатора по отношение на сигнализиране на нарушения от страна на наблюдаваните доставчици на медийни услуги, но то съвсем не дава основания да видим СЕМ като аргументирано действащ регулатор на електронните медии.

На 26.09.2015 Дойче Веле – България публикува интервю с председателя на СЕМ доц. Георги Лозанов – „Голямото медийно затъване" . Председателят се опитва да намери „причините за продължаващия срив в качеството и обективността на информацията, предлагана от българските медии". През 2017 в предизборната кампания за Парламентарни избори спряха заедно с МВнР и ЦИК клип на ПП „ДОСТ", представляващ възможност за „ескалация на напрежението", по думите на председателя на СЕМ Мария Стоянова.

В периода 2014-2017 на СЕМ му се наложи да проведе избори за генерален директор на БНР и БНР. Проведе ги по правилата – писани и неписани. Наложи му се да създаде публичен **регистър на собствеността** в електронните медии (радио и телевизия). Създаде го във възможно **най-елементарната и незащитена форма** – регистърът представлява документ в Excel, прикачен към сайта на СЕМ, в който се допълват новопоявили се собственици. През 2017 членове на СЕМ се скараха с журналисти, прояви се доста ниско ниво – „Ако си отворите устата още веднъж за мен, ще видите какво става", гневно предупреди Бетина Жотева, член на СЕМ (Къдринова, 2017).

Смениха се някои от членовете поради изтичане на мандатите и днешният СЕМ, този, който ще посрещне Местни избори '2019 е с интересен състав,

необещаващ висок професионализъм и способност за отстояване на автономността на медиите, равнопоставеност на кандидатите и правото на информиран избор на избирателите.

Казус 2: *Неговорещото БНР*

В началото на предизборната кампания за Парламентарни избори ‘2014 Управителният съвет на БНР прие нова програмна схема, както се прави по това есенно време на годината. От програмата на радио „Хоризонт” бяха свалени дискусионни предавания с обществено-политическа тематична насоченост. Едното – „Деконструкция” с водещ Петър Волгин, второто „От петък до петък” с водещ Катя Лещанска, също „Неделя 150” и „Събота 150”. Има и уточнение – „Деконструкция” се сваля от национален ефир само за времето на предизборната кампания, БНР обещава да върне предаването в същия програмен слот след приключване на кампанията и изборния ден. За второто предаване подобни уточнения и обещания не са дадени, то отпадна.

Промяната в програмната схема привлече интереса на печатните и онлайн медии и получи широко медийно отразяване, веднага след като стана факт. Част от журналистите не просто направиха информационно съобщаване на фактите, но дадоха и своя анализ и оценка. Изпратена бе петиция от видни български обществеици, преподаватели, журналисти до БНР, СЕМ, Асоциация „Репортери без граници” в защита на „Деконструкция”. Подписалите я определят свалянето на предаването като „недопустимо посегателство върху свободното слово и обществените медии в България”.

ГИСДИ изпрати писмо до БНР, СЕМ и Синдикат „Свободно слово” с молба БНР да обясни **мотивите, които налагат спирането** на информационно-аналитично предаване с обществено-политическа тематика за периода на предизборната кампания за избори на народни представители на 5 октомври 2014, а също и мотивите, поради които се спира и предаването „От петък до петък”. Писмото е с дата 4 септември 2014 г. Поставихме въпроса като гражданска организация, представляваща интереса на активна част от аудиторията на БНР, която освен да слуша, дава и ресурс за изработването на програмата на единственото в България обществено радио с национален обхват. Надявахме се, че отговорът ще разсее съмненията относно цензура в Българското национално радио в деликатния период на предизборната кампания и ще защити авторитета на БНР като обществена плуралистична медия, работеща, за да удовлетвори информационните потребности на различните аудиторни сегменти.

Но отговор от БНР така и не получихме.

Защо мълчи Българското национално радио, когато трябва да говори? Може би защото смята, че е направило устно официално изявление и това е

достатъчно. Да, такова изявление имаше, но то целеше да съобщи за промените в програмната схема, а не да обясни мотивите, които ги предизвикват. Ако се чувства неудобно да говори, защо тогава не публикува съобщението за промяната и мотивите на собствената си интернет страница? Може би защото предпочита да се скрие от публичността, когато предприема определени мерки за контрол върху съдържанието, което излъчва. Защо не отговори на писмото ни? Може би защото се страхува да остави публично достъпни следи от работата си, а може би защото не уважава аудиторията си, с лека ръка я продава, за да си купи парче от благосклонността на властващите политици.

Този казус разкрива два свързани проблема:

Първо – политическа зависимост на обществената медия и неуважение към аудиторията. За това говори самият факт – сваля се предаване, което по времето на протестите срещу кабинета „Орешарски" систематично отразява другата гледна точка. И в първия удобен момент другата гледна точка пада от национален ефир. Ами това не е ли цензура, г-н Генерален директор, и то по време на предизборна кампания? Да погледнем мълчанието на БНР като психолози – мълчи, не отговаря зависимият, когато бъде запитан за действията си, той чака неговият господар да му каже как да отговори. Кой е господарят на БНР, г-н Генерален директор? Е, мълчете си, ние вече знаем.

Второ – регулативна слабост, която позволява и дори прави законосъобразни подобни програмни пренареждания по време на предизборна кампания. Става въпрос за текст от „Правила за отразяване от БНТ и БНР...", който **оневинява подобни решения** и действия в името на **балансираното и строго регламентирано отразяване** на предизборната кампания в двете обществени медии. В т. 5 четем: „Българската национална телевизия и Българското национално радио следва да предприемат организационни мерки за недопускане на нелоялно предизборно съревнование в други свои рубрики, извън определените програми и предавания за тази цел". Организационни мерки могат да бъдат както промени в програмната схема – сваляне на предавания, въвеждане на нови, така и промени в кадровия състав – съкращаване на щатове, разкриване на нови и какво ли още не. Всичко това води до заглушаване на неудобната позиция, за сметка на удобната, – **законосъобразен дисбаланс в плурализма** по време на предизборна кампания.

Тогава мълчанието на БНР бе компенсирано от СЕМ. Председателят на СЕМ доц. Георги Лозанов отговаря така в писмо от 23 септември 2014:

„В хода на разговора се изясни, че взетото решение продължава дългогодишната практика на БНР за олекотяване на програмните схеми за летния сезон, прелял тази година в предизборната кампания за извънредните Парламентарни избори на 5 октомври. Това е причината в схемата на „Хоризонт" да бъдат

освободени още програмни територии за проявите на кандидатите, сред които е и „Деконструкция". Още повече, съгласно изискването на т. 5 от Правилата на ЦИК за отразяване на тези прояви, БНТ и БНР „следва да предприемат (...)". А в този смисъл предаването „Деконструкция" често е давало повод да се констатира и от аудиторията, и от регулатора, че не гарантира необходимата плуралистична среда за изразяваните от участниците гледни точки и становища (чл. 6, ал. 3, т. 6 от ЗРТ)."

Известно е, че СЕМ води дълга битка с „Деконструкция". В този отговор се повдига принципът на плурализма, като се изтъква, че „Деконструкция" възпрепятства политическия плурализъм. Плурализмът в медиите има няколко нива – плурализъм на ниво съдържание и структурен плурализъм, според Препоръка Rec (2007) 2 на Комитета на министрите относно медийния плурализъм и разнообразието на медийното съдържание. Бихме могли да прилагаме принципа за **плурализъм на съдържанието** – както по отношение на отделното предаване, така и в рамките на цялата програмна схема на една медия, а също и в рамките на медийната сфера.

В случая СЕМ изтъква **липсата на плурализъм в съдържанието на отделното предаване** като достатъчно основателна причина за неговото сваляне от ефир. Ако приемем, следва да запитаме: първо, какво е съотношението между лявото и дясното, между управляващи и опозиция в общата програмна схема на БНР, и второ, защо БНР, след като е констатирало едностранчивостта на „Деконструкция", не е разработило аналогично аналитично предаване, с което да възстанови плурализма на ниво програмна схема. Може би липса на идеи, на кадри, на професионализъм?

Но защо СЕМ отговаря само за „Деконструкция"? Свалените предавания са няколко. В писмото си попитахме конкретно за две: „Деконструкция" и „От петък до петък".

Ние получихме отговор и от синдикат „Свободно слово". Той дойде почти мигновено, на 9.09.2014. В него четем: „Заявяваме, че аргументите, които прочетохме в социалната мрежа за свалянето на предаването „Деконструкция" са крайно неубедителни. И сме сигурни, че това е проба на обществените реакции, за да може „схемата" да се приложи и за други предавания и колеги, за които не може да се каже, че са предизвикали партийни страсти".

Обобщено, защо БНР не отговори, СЕМ толкова се забави, а „Свободно слово" направо изкрещя? Може би защото журналистите синдикалисти, работещи в националното радио, имат какво да споделят и ползват всяка подходяща платформа. Какво всъщност ни казват? Че усещат несигурност на работното си място, намекват за възможност да бъдат подменени, ако не поддържат определената позиция, говорят за прекъснат диалог между Управителния съвет и жур-

налистите. Е, как в такава ситуация да създават свободна, независима, професионална журналистика в изборен процес?

След изборите през 2014 в ефира зазвуча „Деконструкция" и „Реконструкция" – търсеният десен отговор. „Реконструкция" скоро заглъхна. 29 дни преди Местните избори '2015 „Деконструкция" отново е сама в ефир. Не е свалена. Да не би ляво-десният плурализъм в обществото радио изведнъж да е станал балансиран в кампанията за Местни избори '2015?

Казус 3: *Бареков в космоса*

По време на кампанията за Евроизборите през Май 2014, в. „Капитал" направи интересен експеримент. **Разпрати от фалшив и-мейл адрес прессъобщение от името на ББЦ** до множество медии, за да провери дали ще го публикуват или не като платен материал. Заглавието на прессъобщението е: „Бареков: България трябва отново да стане космическа сила. Ванга казала на лидера на ББЦ, че България ще направи голямо откритие в Космоса". Резултатите: светкавично публикуване и разпространение на прессъобщението в множество онлайн медии, сред които blitz.bg, pik.bg, mediapool.bg, actualno.com, bgnes.bg, focusnews.bg, dnes.bg. „Да, всяка, дори и да е чудовищна глупост, се публикува дори с правописните грешки, с които е изпратена", обобщават авторите на експеримента.

Какво означават тези резултати за нивото на журналистическия професионализъм и независимостта на медиите?

Казус 4. *Речта на омразата*

На 23 септември 2015 парламентарно представените партии с 12 неправителствени организации и медии подписват **Споразумение срещу речта на омразата** в предизборната кампания. Подписва и СЕМ. АБРО също, СБЖ, АЕЖ, Фондация „Медийна демокрация". Всички се ангажират да се придържат към високи стандарти в политическата комуникация и да отдават приоритет на уважението към различието и към достойнството на опонента.

Месец след Споразумението, в края на кампанията, на 22.09, изразът „циганско гета" или в контекст „Ако искате да живеете в град без циганско гета" като финал на заключителен предизборен клип на политическа партия ВМРО дава повод на БНТ да откаже неговото излъчване. Обществената телевизия намира политическото послание като неприемливо, недопустимо, противоречащо на споразумението за толерантна предизборна кампания.

Според партията е недопустимо съзнателното запушване на правото на изразяване, на политическия плурализъм, на свободата на словото.

А ние се питаме: Къде е границата на политическата коректност, отвъд която тя започва да се използва за замъгляването на реалността?

Казус 5. *„Кой уши байрака?"*

На 26 септември 2015 Лютви Местан, председател на ПП ДОСТ, открива предизборната кампания за местни **избори в Исперих на турски език**.

В Панагюрище „**Кой уши байрака" звучи на турски**.

Скандал след скандал. Чуваме дълбоко вкоренена в българската душа мелодия на наша революционна народна песен. И ден по-късно разбираме, че текстът на турската песен разказва непозната за нас турска любовна история.

И ето повод отново в публичното пространство да се зададе въпросът на Адела Пеева: „Чия е тази песен?". Предизборно да се заговори за етническия мир в България, за толерантността и общото културно наследство на Балканите, а може би и за общата балканска душа.

Казус 6. *„Америка за България"*

„Америка за България" финансира журналистически разследвания на Нова телевизия, съобщава Канал 3 на 28 септември 2015. Подобни новини текат през цялата 2015 и след това.

През 2018 сайтът „Гласове" съобщава, че „Америка за България" раздава стотици хиляди левове на български медии (Гласове, 2018). Действително, кръг от влиятелни български онлайн медии показват логото на фондацията на своите страници и не крият финансирането си. Въпросът е: Дали те не образуват специфично **субполе от дейци, защитаващи американската** геополитическа пропагандна линия?

Втора глава

ПРАВИЛАТА НА ИГРАТА: РЕГУЛАЦИЯ НА МЕДИИТЕ

„Но нещата имат и своята обратна страна", както пише Ивайло Знеполски. „Не само медиите са подложени на натиск от страна на властта (или доброволно отстъпват автономността си на властта – бел. моя), и **властта попада в силовото поле на медиите**. Телевизионната специфика и масовата комуникация постепенно променят типа успешен политик, политическия дискурс и стила на политическата комуникация" (Знеполски, 2012).

Оказва се, че зависимостта и рискът от загуба на автономност не се отнася само за медийното поле, но в някаква степен и за политическото поле, което също може да попадне в подчинена позиция спрямо медийното. От гледна точка на обществото като система този принцип на взаимна зависимост е напълно обоснован – без взаимна зависимост между елементите в обществото като социологическа система, което в известна степен означава доброволен отказ от пълна и универсална автономност, общественото развитие би било невъзможно. Тъкмо за да установят степента на автономност и взаимна зависимост между отделните полета, от една страна, и между дейците във всяко поле, от друга, демократичните общества развиват и прилагат системи на регулация на взаимоотношенията. Те имат за цел да установят необходимия за развитието на цялото общество **здравословен баланс на права и интереси, свобода и отговорност.**

Регулация в полето на медиите е нужна не само за да защити автономността на самите медии, но също и обратно – да защити автономността на политическото поле от влиянието на медийното. Днес наблюдаваме парадоксален феномен – от една страна, медийното поле е силно комерсиализирано и поли-

тизирано, с критично отслабена автономия спрямо политическото и корпоративното поле, от друга – то успява да наложи своите изисквания и модели пред останалите полета – не само пред политическото и икономическото, но дори и пред интелектуалното поле.

Медийното поле е подчинено и същевременно – то подчинява. „В живота тъй е, то се знай. Хей-хо пълзят мъгли, мъгли", би казал Шекспир. Въпросът е на какво се дължи и как се поддържа подобно състояние. Предвид характеристиките на мрежовото общество полетата и дейците в тях изключително динамично конфигурират взаимоотношенията си, формират съюзи и мрежи, в които разменят, обединяват и разделят капиталите и позициите си. Тази динамика на **групиране и прегрупиране на капитали вътре в полето и между полетата** се осъществява на база установени правила на играта, както би казал Бурдийо (Бурдийо, 2012), или на база на установена регулативна рамка, която осигурява относителна сигурност за медийното поле и за дейците в него.

Да добавим още един ясно различим нюанс – **символният капитал** – „отреченият капитал, признат за законен", „кредитът, благодарение на който капиталът отива при капитала" (Бурдийо, 2005), който медийното поле в голяма степен концентрира.

Символният капитал не е материален, не е икономически или финансов. Той се изразява чрез **авторитет и признание, публичност и доверие**. В този смисъл става необходима предпоставка за увеличаване на икономическия капитал. Медийното поле се ползва със собствен авторитет и обществено признание. Макар често да се твърди, че никой вече не вярва на медиите, европеските изследвания продължават да показват средно до високо ниво на обществено доверие в медиите. В периода на мониторинга 2014-2017 Евробарометър отчита Net Trust Index, според който недоверието на българите в медиите е между 43% през 2014 и 35% през 2017. Видима от таблицата по-долу е тенденцията към понижаване на недоверието в медиите за сметка на обратната тенденция на повишаване – от 57% през 2014 до 65% през 2017. (Виж още и приложение „Медийното поле в предизборна кампания").

Таблица 4.

Доверие в медиите (2014-2017) според Net Trust Index на Евробарометър

Степен на доверие	2017 Eurobarometer 88	2016 Eurobarometer 86	2015 Eurobarometer 86	2014 Eurobarometer 82
Висока	26%	27%	23%	23%
Средна	39%	36%	35%	34%
Без доверие	35%	37%	42%	43%

Днес е повече от ясно, че **нито една политика и политик, нито една бизнес идея или бизнесмен** не би могъл да представи и наложи себе си, да развие своята идея сред обществеността, ако не се ползва с авторитет и признание, с доверие и респект, **ако не е съумял да направи необходимия пробив в публичността**, т.е. ако е останал неизвестен. А медиите са съвременните институции на публичността, наследници на литературните салони и кафенетата от XVII-XVIII в. (Хабермас, 1995).

Ясно е също така, че и политическото, и икономическото, и интелектуалното поле концентрират в известна степен символен капитал. Символният капитал на дейците в тези полета се увеличава при взаимодействието им с медийното поле – без посредничеството на медийното поле дейците в другите полета рискуват да останат невидими в широкото обществено пространство, т.е. неразпознаваеми. С посредничеството на медийното поле техният авторитет и признание, общественото доверие в тях се увеличават. Към вече изградения личен авторитет, формираното доверие (рейтинг), медията добавя и своя авторитет, прехвърля част и от общественото доверие, което вече е генерирала към себе си.

Символният капитал става основа на така нар. **символна власт на медийното поле**. Чрез нея, макар самото поле да се характеризира със слаба автономност спрямо другите обществени полета, то успява да им наложи своите изисквания, стандарти и модели. В практиката това взаимоотношение се вижда в най-различни форми. Политическото поле подчинява медийното чрез различни инструменти: система на регулация, т.е. определяне на правилата на играта в медийното поле, индиректни намеси в кадрови решения, изисквания за политическа коректност, цензура и др. под. Икономическото поле подчинява чрез прехвърляне на икономически и финансови капитали към медийното поле.

От своя страна медийното поле съвсем не е безпомощно. То може и има силата просто да дърпа шалтера на публичността на някого и по този начин прави фаворитите на медиите още по-видими и публично разпознаваеми, увеличава техния авторитет, изработва за тях така нар. медийна харизма, превръща ги в „любимци на народа". Медиите правят обратното за другите, противостоящите им – заглушават ги, оставят ги невидими и неразпознаваеми, „глас без помощ, глас в пустиня".

Горното е още една обективна характеристика на медийното поле, която налага изработването и прилагането на регулативна система. Вярно е, че медиите, особено търговските, служат на частен интерес, целят печалба и имат правото свободно да решават чия гледна точка, кой обществен дискурс, коя идеологическа платформа да представят. Но медиите са особен вид търговски бизнес организации. **Наред с търговията, те имат и обществени функции**, доколкото предоставят платформа за публичен дебат, обществена институция са, издигната до ранга на четвърта власт, на контрадемокрация в съвременните общества.

Балансирането на търговското и общественото в медиите – най-малко в името на отстояване на плурализма на гледните точки, на правото на информиран избор на гражданите особено в период на предизборна кампания, може да се осъществява чрез механизмите на:

- **саморегулация** чрез уточняване на правилата на играта между самите медии и вътре в рамките на всяка медия;
- **корегулация** като хибридна модерна форма на установяване на регулативни норми и практики от страна на няколко полета – властово, политическо, икономическо, медийно, с участие на медийната аудитория и полетата, в които тя играе, например – интелектуално, литературно и т.н.;
- **класическа регулация** като императивно взаимоотношение на властовото и медийното поле.

Гледна точка към медийното поле като **хетерономно поле със слаба автономност**, но едновременно с това като **поле с висока концентрация на символен капитал и символна власт** би следвало да се отчита в дискусиите – научни и експертни, журналистически и популярни, за свободата и независимостта на медиите. Днес, обаче, акцентът в тях е поставен предимно върху първата част – говори се, че медиите са все повече несвободни, все повече зависими от политическото и корпоративното поле, че медийното поле все повече губи своята автономност и достига до степен на девиация, включително защото доброволно решава да избяга от тъй жадуваната свобода.

Защо го прави, защо по своя воля се подчинява? По същите причини, описани от Ерих Фром (Фром, 2001), поради които и индивидът бяга от свободата си:

- **страх от изолация**, изолацията от пазара би довела до фалит комерсиалната медия;
- **конформизъм** – отказът от подчинение на идеологически доминиращите принципи и ценности води до изолация. Затова и все по-чести са примерите за медиен конформизъм днес в нашето общество;
- **незрялост да усвоиш свободата** си. Защото „свободен" не означава да правиш каквото, когато и както поискаш, без съобразяване с другите, а тъкмо обратното. Свободата в човешкото общество е постижима за тези хора, организации, институции, които споделят „битиен модус", а не „притежателен" (Фром, 2012); организират дейността си под мотото „Аз съм" – правя, действам, творя, създавам блага за себе си и в полза на другите, на общността, а не „Аз имам" – докопвам се до блага и статуси, притежавам капитали, ставам зависим от притежаваното.

Всички **световни индекси за свобода на медиите измерват** степента на така нар. „негативна свобода", **„свободата ОТ"**. Свободата, както знаем от Ерих

Фром, е с две лица (Фром, 2001). Негативно лице, когато търсиш как да се освободиш от другите, от външни норми, от обществената дисциплина, от мнението на другите, както понякога и от собствените си ценности и от своето себе си дори. Това е привидност на свобода, особена свобода, равна на зависимост, на робство. Тя естествено поражда страх – страх да не загубиш свободата си „от", страх, че повелителят ей сега ще реши и ще отнеме свободата ти. **Където има страх, няма достойнство. Има самоцензура, автоцензура**. Където няма достойнство, не може да се появи етика и оттук всички етични и професионално-етични кодекси на медиите, всяка идея за саморегулация на медийното поле или корегулация стават безпредметни.

Свободата има и позитивно лице. Според Ерих Фром това е „**свободата ДА"** създаваш, да твориш, да си благодетелен към другите, към обществото и държавата си. Според Виктор Франкъл **позитивната страна на свободата е отговорността** (Франкъл, 2014). Регулация на медиите е необходима включително и за да се балансират двете части на свободата – позитивната свобода ДА създаваш, свободата като отговорност и негативната свобода ОТ. Но не само за да се установи баланс на медийната свобода, много повече, за да се гарантират конституционните права на гражданите в демократичните общества – свободата на свободно търсене на информация, изразяване и изказване на гражданска, професионална, лична позиция, включително чрез платформите на медийното поле.

Позитивната свобода на медиите днес не се измерва. Рейтингите се интересуват доколко медиите са свободни, в смисъл на независими и автономни от политическото и корпоративното поле. Сред основните им индикатори за измерване е нивото на ефективност на регулаторната система – като резултатите по-скоро показват неефективност при прилагането й.

Кому е необходима негативна представа за несвободните медии?

Чии интереси тя обслужва?

Защо толкова дълго този медиен възел не се развързва?

Дали не е удобна за самите медии?

Обективно погледнато, медиите са един от най-процъфтяващите бизнеси не само в България, но и в света днес. Заедно с това те притежават огромен символен капитал, успешно и ежедневно трансформиращ се в символна, условна власт в съвременните медиализирани общества (Пейчева, 2011). Всичко това ги превръща в притегателен център на множество и най-различни интереси. Защо им е да се правят на слаби, на зависими? Може би в опит да прикрият мощта си, да не бият на очи, да предизвикват съжаление. Една **стратегия на съжаление, твърде привична на „малкия човек" във властта**, осигуряваща му комфорт и по-дълго властване (Градев, 2015).

Такава стратегия дали не е удобна и за политическия елит?

Възможно ли е чрез системното внушение за несвободните медии, той – елитът, да укрепва своята собствена власт?

Дали не е удобна и за бизнеса и големите корпорации, които в лицето на медиите имат още един лост за влияние върху политическия процес, но е удобно това да се прикрива и подценява?

„Невидимата ръка на пазара" се изправя срещу свободата на словото" (Алфандари, 2000). Става така, че свободните, търговски медии се оказват в ситуация на доброволно бягство от свободата си?

Възможно ли е поддържането на внушение за зависимост на медиите, да ги прави по-дисциплинирани, да гарантира по-ниски цени за реклама и едновременно по-широк обхват на разпространение на рекламираните продукти и услуги?

Ако продължим в тази логика, има вероятност отново да стигнем до политикономическия триъгълник **политика » бизнес » медии**, за чийто съвместен комфорт работи тезата за несвободните медии. Извън триъгълника са аудиториите, гражданите, за които тезата за несвободните медии едва ли е удобна. Гражданите, особено във време на предизборна кампания, имат нужда от активни, предизвикващи медии, работещи за каузата на демократичния и свободен избор и гражданския интерес. Гражданското общество в лицето на множество неправителствени институции и организации, включително наблюдатели на изборите, **настоятелно изисква от медиите да излязат от състоянието на медиен конформизъм спрямо управляващите** и да изпълнят присъщата си **обществена роля на най-близък и най-ефективен контрольор на политиците в изборния процес**. Това може да стане, ако медийната регулация не се възприема и практикува като система от ограничаващи свободата на медиите правила на играта, а тъкмо обратното – като на **единна система от механизми за регулация, саморегулация и корегулация.** Такава, която отстоява баланса на интереси, права и отговорности в медийното поле и в обществото като цяло.

„Медийната регулация не може да обслужва едни или други лични интереси, тя е дейност, обърната към цялостното развитие на сектора и неговите главни задачи в интерес на потребителите", пише проф. Маргарита Пешева (Пешева, 2013), председател на Съвета за електронни медии 2001-2002, 2008-2009. „Регулацията е сложно европейско изобретение, демократичен лукс, който никога не е срещал голямо разбиране в българското общество, включително и от хора, свързани с медиите, преминали дори през Съвета. Медийната регулация отстоява норми, които са въведени по закон, но крайната им цел е да се превръщат в ценности", казва доц. Георги Лозанов (Лозанов, 2013), председател на СЕМ 2010-2016 и на Национален съвет за радио и телевизия 1997-2001.

Регулация на медиите: държава – медии – общество

Регулацията е дейност, чрез която се контролира индивидуалното и обществено поведение съобразно наложени и приети правила и ограничения. Процесът на регулиране изисква познаването на формалните правни норми, както и на ценностно-моралните възприятия, а заедно с това – и на механизмите за тяхното генериране и прилагане. Конкретно, **регулацията на медиите е вид управленска дейност за нормиране, координиране, контрол, стимулиране и санкциониране на отношенията и процесите** в медийното поле. Ефективността й в по-широк контекст зависи от институционалната организация на вътрешната микроструктура и обществената макроструктура, от социално- психологическите особености на обществената среда, от груповата динамика и развитието на обществените институции и гражданската среда.

Цел на регулацията на медиите е да насочва дейността на субектите в сферата на медиите, така че да се стимулира производството на блага и да се оптимизира тяхното разпространение и потребление. От едната страна стои задачата на медийната регулация **да разграничи медиите от властта, да гарантира относителна независимост** както на медиите от властта, така и на властта от медиите, за да осигури **условия за плурализъм** на гледните точки, свобода на словото, демократичност. От другата страна е задачата на медийната регулация да осигури условия, при които различните типове медии да балансират пазарния си и индивидуалистичен инстинкт с логика на обществената си функция и донякъде алтруистична мисия. Що се отнася до медиите като средство за задоволяване на обществената потребност от възпроизводство на качествено население, медийната регулация има основна функция – да създаде такава регулаторна рамка, която може ефективно да защитава интереса на всички аудиторни групи, както и на обществото като цяло.

Доколкото системата на медиите и комуникациите е основна обществена система в мрежовото, информационното общество на Третата вълна (Тофлър, 1991), регулацията се явява дейност с особена важност както за изграждането на самата медийна система в организационен, структурен и ценностен смисъл, така и за вграждането й в обществото като цяло, но също и за адаптирането на двете към общото европейско медийно и обществено пространство. Регулацията на медиите се извършва в съответствие с ценностната рамка, целеполагането, обществените потребности от комуникация и информация, и политиката за развитие на медиите в контекста на дадено общество. Прилага се на базата на

общи принципи, законови разпоредби и морално-етични норми от съответните легитимни регулаторни институции и личности в тях.

* * *

През призмата на медийното право регулацията на медиите е **съвкупност от правни и нормативни актове, чрез които се въвеждат ред и равномерност в дейността на медиите** (Величкова, 2005). В социологически контекст, регулацията на медиите като обществена дейност е функционална спрямо обществото като цяло, ако **съдейства за установяването на здравословна медийна среда.**

Здравословна както за медиите като бизнес организации, които в конкурентна надпревара достигат до самозабрава, така и за медиите като социален актьор, обществена институция в процеса на формиране и регулиране на общественото мнение. Здравословна и за аудиториите като гражданска, електорална или потребителска маса, която често се оказва оплетена в мрежите за политическо или търговско въздействие чрез медиите. А също и за аудиториите като уязвими групи, които лесно стават жертва на въздействието на разпространяваните медийни съдържания.

Здравословна също и за самия **медиен регулатор, за да не изпада той в безпомощност** пред аудиториите и обществеността, пред бизнес интересите на медийните предприятия, пред политическия натиск чрез медийните организации, пред икономическата преса на големите корпорации в установяването на професионални стандарти за взаимоизгодни и благотворни взаимоотношения между субектите в медийната сфера, поле, система. Здравословна медийна среда и за обществото, което има нужда от **баланс при задоволяването на материалните и духовните си потребности**, потребностите от обществено управление, комуникации, възпроизводството на населението, за да се развива устойчиво и благоденстващо.

Регулацията на медиите, на медийната и комуникационна система, осъществява **двупосочната връзка между полето на властта и медийното поле**, между държавата и медиите, властта и журналистите, като властовото поле е представено от специализирани институции за регулация на медиите. В правно-административен смисъл, в основата на регулацията на медиите е категорията правоотношения „медийна система (медии и аудитории) – държава". (Николова, 2004).

Според правната теория държавата защитава три типа интереси:

- индивидуални;
- национални (обществените интереси);
- общочовешки (световно признати хуманистични права и ценности).

Регулацията на медиите със субект медийните регулаторни органи трябва да защитава същите групи интереси в сферата на медиите и да установява баланс между индивидуалния, обществения и световния интерес, бизнеса, обществото, държавата. В рамката на правоотношенията „медии – държава" се формулират основните принципи на медийна дейност, отговорности и права, потребности и интереси на участниците в медийнокомуникационния процес. Тези принципи са заложени в основата на институционалната система на медиите – законовата и нормативна база за дейността им.

Правоотношението „медии – държава" поражда още и взаимоотношения между държавата и аудиторията. В резултат от тях се формират така нар. комуникационни права, залегнали в Конституцията на Р България и основните принципи на радио- и телевизионна дейност, посочени в Закона за радиото и телевизията. Също и взаимоотношения между медиите и аудиториите – в резултат от тях възникват медийните услуги (радио- и телевизионни програми, пресинформация и др.) като юридически факт.

В рамката на медийната политика и институционализация се пораждат и други типове връзки, както вътре в самата медийна и комуникационна система, така и между самата нея и други външни субекти. Правоотношението „медийна система – общество" (вкл. бизнес, граждански организации, специфични аудитории) дава основата на **медийната саморегулация като алтернативна и същевременно допълваща традиционната регулация на медиите**. Мостът между регулация и саморегулация в полето на медиите е корегулацията. Тя се формира на базата на взаимоотношенията „държава – медии – общество".

Подходи към регулацията на медиите в България

В България е възприет и прилаган **диференциран подход за регулация на печатните и електронни медии**. Докато така нар. „нови медии" или „доставчици на онлайн новинарски услуги" все още не се вписват формално в традиционните и разпространени регулаторни модели. В рамките на предизборна кампания се прилага и ИК, чрез който диференцирано се регулира провеждането на предизборна кампания от обществените доставчици на медийни услуги, от търговските доставчици на медийни услуги, от печатните медии и доставчиците на онлайн медийни услуги. Практически всички видове медии попадат в регулативна рамка.

Според Решение 7 на КС от 04.06.1996 по к.д. №1/96 печатът трябва да се разграничи от другите средства за масова информация. В резултат, няма специализирана институционална система за регулация на печатните медии. Липсват **Закон за печата** и **Съвет за печатните медии**, аналогични на **Закона**

за радио и телевизия и **Съвета за електронни медии**. Това не означава, че дейността на печатните медии е извън всякаква регулация. Тъкмо обратното – дейността им се регулира от Конституцията на Р България (чл. 39, 40, 41), Наказателния, Търговския и Изборния кодекс, отделни правни норми в общи и специални закони, имащи отношение към производството и разпространението на продуктите им, защитата на правата на потребителите и свободната конкуренция. Като цяло печатните медии попадат в системите за пазарна регулация и саморегулация.

Диференциацията на регулаторните подходи спрямо трите отделни вида медии – печат, електронни медии и онлайн медии, е **основана на носителя, средството за разпространение**, чрез което медийните услуги достигат до аудиторията си. При печатните медии основен носител – средство е **хартията**, при електронните с ефирно разпространение – **радиочестотният, цифровият спектър**, при онлайн медиите – **интернет**.

Радиочестотният спектър, за разлика от хартията и интернет, е обществено благо, спрямо което държавата упражнява суверенни права. Ограничеността на честотния ресурс засилва нуждата от регулация на дейността на електронните медии с ефирно разпространение. Радио- и телевизионните оператори, които разпространяват програмите си **ефирно, са обект на лицензиране, получават лицензия** за предоставяне на аудио-визуални медийни услуги. Програмите, разпространявани **чрез кабел и сателит**, подлежат на друго административно производство – регистрационното, **получават регистрация**, за да могат да предоставят аудио-визуални медийни услуги.

Диференциацията на регулаторните подходи е породена и от разликите в скоростта на разпространение и силата на въздействие върху аудиторията от страна на печатните, електронните и онлайн медиите. **Радиото и телевизията** имат особено значение при формиране на общественото мнение – индексът на доверие в медиите[1] показва най-високо доверие на европейците в радиото, следвано от телевизията, след тях печатните медии, онлайн медиите, вкл. социалните медии остават на нисък праг. Всичко това налага дейността на електронните медии да се регулира от специално изградена система за медийна регулация, която съчетава регулация на разпространението, регулация на съдържанието и регулация на собствеността.

Правната теория (Николова, 2009) разграничава моделите за регулация на медиите в зависимост от **броя на субектите и инструментите**, чрез които се осъществява регулаторният процес (количествено типологизиране), както и в зависимост от възприетия регулаторен подход (типологизиране по качество). По критерий „брой" моделите за регулация на медиите са:

[1] Eurobarometer. Net Trust Index 2014-2017.

- **разделна регулация** – когато различните типове отношения в медийната система се регулират самостоятелно едно от друго. При този вариант съществуват няколко регулативни органа, които прилагат диференцирани инструменти (закони и други нормативи) към частта от медийното поле, която регулират;
- **единна регулация** – когато дейността на медийната система е регулирана от единен регулационен орган и единен законодателен акт. Пример е именно регулацията на медиите в България във време на предизборна кампания, когато Централната избирателна комисия е основна регулираща институция, контролираща спазването на нормите на Изборния кодекс.

В зависимост от възприетия регулаторен подход (типологизиране по качество), познатите модели за регулация на медиите са:

- **императивна** (властническа и контролна) регулация – насочен към контрол и пряк надзор на дейността на медиите със средства като правила, изисквания, заповеди, забрани, глоби, наказания, отнемане на лиценз и др. Според Райна Николова, белезите на този регулаторен модел са заложени в националната ни регулаторна система.
- **структурна** регулация – държавата предпоставя обща, единна рамка за регулация на медийната система, която оказва непреки въздействия върху дейността на медиите, няма механизми за пряка намеса в програмната, редакционна дейност на медийните организации, стимулират се действия на ниво саморегулация на медиите. Моделът на медийна регулация у нас в предизборна кампания е изграден на този принцип.

Регулиращи институции

Регулацията на медиите (включително само- и корегулацията) като обществена, управленска дейност се осъществява от и чрез легитимни институции. „Легитимност" в най-обща, популярна плоскост означава признаване на авторитета на властта от страна на гражданското общество. Следователно регулаторните институции трябва да са с признат от гражданствеността авторитет.

Румен Даскалов очертава три равнища на тълкуване на легитимността (Даскалов, 1996):

- в **тесен смисъл** – състояние, основаващо се върху наследствено право;
- в **по-широк контекст** – легитимността се свързва с конституционното управление, при което управляващите получават властта съобразно основен закон (конституция);

- и **още по-разширено** – легитимността е израз на власт, която се упражнява от управляващите по силата на утвърдени правила и механизми в обществото, имащи признание и от страна на управляваните.

„Институция" е термин, използван от XII в. В социологията – Емил Дюркем, Пол Факоне, Марсел Мос, Томас Лукман. Авторите дори твърдят, че социологията е наука за институциите. В икономиката – институциите са основен предмет на две икономически школи: институционализъм и неоинституционализъм. Сред основните автори откриваме Торнстен Веблен, Дъглас Норт, Уорън Самюелс. Според тях „институция" означава обществена структура, която включва правила за поведение, организиращи обществения живот.

Тези правила могат да бъдат:

- **писани** – юридически норми;
- **неписани** – ценности, норми, представи, вярвания, обичаи, традиции;
- **обществена организация** в определена координация и субординация;
- **средство, инструмент** за задоволяване на определени обществени потребности;
- **връзка** между отделните субекти в обществото.

Основна предпоставка за фукнционалността на институциите по отношение на обществото като цяло е тяхната легитимност, т.е. общественото признание на авторитета на институцията, получено на база правно установен ред. В условия на легитимност обществените институции успяват да изпълнят функцията си на средство за задоволяване на определена обществена потребност – субектите на съответната потребност се доверяват на институцията. В състояние на криза на легитимността нито една обществена институция не би могла да постигне икономическа ефективност, а още по-малко социологическа ефективност.

Три са ключовите думи дотук: **легитимност, институция, ефективност**.

Въпросите са:

Кои са институциите на медийна регулация, включително по време на предизборна кампания?

В какъв режим на легитимност те функционират?

Какво е нивото на тяхната ефективност, най-вече социологическа ефективност?

Институциите в медийната регулация (само- и корегулация) са субектите, които организират и структурират взаимоотношенията в медийния сектор и позиционират медиите в обществото като цяло. Така че да се стимулира създава-

нето на духовни и материални блага в сферата, предназначени за задоволяване на обществени потребности.

Институции в медийната регулация са, от една страна, легитимните структурирани обществени организации, органи на регулация на медиите, от друга – общопризнатите норми и правила на поведение (формални и неформални) в дигиталната медийна система.

Основна цел на институциите в регулацията на медиите е постигане на стабилност и устойчиво развитие на медийната система, както и повишаване на нейната икономическа и социологическа ефективност.

Институциите в медийната регулация, като координирани и субординирани обществени организации, имащи преки регулативни функции в системата на медиите, са **Съвет за електронни медии** (СЕМ) и **Комисия за разпространение на съобщенията** (КРС). По време на предизборна кампания основна **регулираща институция е ЦИК, РИК, ОИК** по отношение на регионалните доставчици на медийни услуги.

Институциите в медийната регулация, като правила и норми за дейността на субектите в медийната сфера, образуват нормативната система за дейността и регулацията на медиите. Дъглас Норт определя институциите като правила за дейността и ги разграничава от организациите, но подчертава иманентната връзка между тях. Той разграничава формални и неформални институции. Първите са закони, регулации и договори, органите, организациите, които са оторизирани да контролират изпълнението им. Вторите са естествено възникналите в хода на дейността норми, вътрешно наложените и социално установени правила за поведение (Норд, 2000).

Приложен към регулацията на медиите, институционалният модел на Норд определя нормативните актове (законови и подзаконови), етичните кодекси, споразуменията и договорите, уреждащи отношенията в медийната система и структуриращи системата като институции. Разделя ги на две:

- **формални** институции – законова и подзаконова нормативна рамка, регулативна, изградена в контекста на отношенията властово – медийно поле;
- **неформални** институции – етични кодекси, споразумения, договори или саморегулативна рамка, изградена от взаимоотношенията между дейците в медийното поле.

Към корегулацията на медиите се отнасят и двата вида институции, доколкото тя започва като саморегулация, впоследствие е облечена във формална, законова форма.

От гледна точка на правото, системата от институции като закони, правилници, норми, които уреждат дейността и взаимоотношенията в сферата на

медиите, се тълкува като източник на медийно право. За медийно право в България започва да се говори от 1921 г., като първият нормативен акт за радиоразпръскването – източник на медийно право, се появява на 13 април 1927 г. Вносител е Кимон Георгиев. Законът се състои от девет члена, според чл. 2 радиото е монопол на държавата, която строи и експлоатира всички станции (Градинаров, 2000). Едновременно с това, дори в същия член от закона, се дава възможност и за получаване на концесии за частно радиоразпространение. Правото да определя условията за даване на концесии има Народното събрание (Чолаков, 2000).

Медийното право става особено актуално, развива се интензивно след 1989 г. заедно със смяната на медийния модел в България – от централизирана, държавна към децентрализирана, дуалистична медийна система и пазар. Както пише Радомир Чолаков, „В България проблематиката на медийното и радиотелевизионното право се възприемаше като политически въпрос от първостепенно значение, поради което обсъждането й създаваше напрежение в политическите и правни среди, и предизвикваше остри сблъсъци на противоречиви мнения в обществото" (Чолаков, 2000). Развитието на медийното право в България, анализът на правно-нормативната и организационно-административна уредба на дейността на радиото и телевизията, също и на дейността на печатните медии в страната, е в състояние да даде в динамична перспектива назад във времето карта на ценностите, целите, потребностите на обществото, които обществото е постигало, удовлетворявало чрез дейността, функционирането на медийната си система.

Нормативната система за регулация (само- и корегулация) на медиите може да бъде разглеждана и през методологическите призми на социологията на правото. Всъщност, неизбежно е да се пропусне този ракурс, защото именно социологията на правото анализира правния институт – закон, норма, правило, в контекста на обществото, което той обслужва, изследва взаимодействията му с другите социални институции, ефективността му спрямо частната сфера, която обслужва, и в широк смисъл – спрямо обществеността развитие. С други думи, ако от институционалната икономика и социологията вземем отправна точка към дефиниция на институцията в регулацията на медиите, от правото и в частност – медийното право, вземем структурата на нормативната система, в която са разположени институциите като закони, правила, но и като организации, то приносът на социологията на правото към този интердисциплинарен подход към медийното законодателство би бил поставянето на нормативната система, обслужваща медийната сфера във взаимодействие с други обществени структури, в контекста на развитието, саморазвитието на самата медийна сфера и обществото като цяло.

От гледна точка на функцията на правото в обществото, Никлъс Лумън подчертава, че правото може да бъде полезно за някои и напълно нерелевантно

за други, да обслужва нечии интереси за определено време и да създава трудности на същия индивид, група, общност по същото време, но в други обстоятелства (Луман, 2008). Въпросът, на който търси отговор Лумановата социология на правото е не в кои случаи и за кого правото е/не е в услуга, а каква е социалната функция на правото, която позволява на останалите обществени сфери като икономика (материално производство), политика (обществено управление), образование, междуличностни отношения (възпроизводство на населението), наука, култура, изкуство (духовно производство), медии и обществени комуникации (комуникации), да продължават да организират дейността си, всяка по своя специфичен начин, така че реципрочно да задоволяват съответните обществени потребности.

През такава призма правно-нормативната система за регулация на медиите се интерпретира не просто като средство, чрез което се осъществява регулативната дейност в сферата на медиите и комуникациите. Също и като средство, чрез което се регулират и всички други обществени отношения и проблеми, възникващи в осъществяването на дейността на медиите. Примерно: защитата на децата; защитата на езика и националната идентичност; защитата на правата на гражданите на информиран избор в рамките на предизборна кампания, отстояване на плурализма и принципите на демокрация в публичния дебат.

И тук изследователският въпрос е: как и с каква степен на ефективност (икономическа и социологическа) **успява правно-нормативната система за регулация на медиите да регулира отношенията в медийната сфера, но и външните обществени отношения, пораждащи се от дейността на медиите**? В конкретиката на нашето изследване този въпрос се ограничава във времевото продължение на пет предизборни кампании – избори за членове на Европейски парламент през 2014 – първата кампания, в която е прилаган новият Изборен кодекс, приет по предложение на Мая Манолова през 2014, предсрочни парламентарни избори през 2014 и 2017, избори за общински съветници и кметове през 2015 и за президент и вицепрезидент през 2016.

Саморегулация на дейците в медийното поле

Саморегулацията по принцип, както и конкретно саморегулацията на медийната система, е плод на либералните общества. Възможна е, съществува и има своята икономическа и социологическа ефективност в либерален, а също и в социален обществен модел. Предпоставена е от либералната доктрина или доктрината за социална отговорност на печата и общо на медиите. В условията на авторитарна доктрина за печата акцентът е върху регулацията на медиите, осъществява се директно от властта и държавата. Необходими са устойчиви законови гаранции за комуникационните права на гражданите, свободата на

словото, на изразяването, на търсенето на информация. Необходима е устойчиво функционираща либерално-демократична обществена система.

Понятието „саморегулация в медиите" може да бъде разглеждано в широк и тесен смисъл. В **широк аспект саморегулацията** включва всички обществени фактори, които влияят за формирането и утвърждаването на силни граждански структури в защита на обществения интерес и индивидуалните права на личността при осъществяване на медийната дейност. **Саморегулацията в тесен смисъл** се разглежда като система от нравствени принципи и професионални стандарти, които в своята съвкупност формират етичните правила на поведение на медиите и журналистите, приети от тях доброволно на базата на равнопоставеност, и чието спазване се контролира от обществото.

Саморегулацията на медиите в медийноправен ракурс, подобно на регулацията, се дефинира като система от правила и норми, които уреждат отношенията между медийните организации. **За разлика от регулацията, в определенията за саморегулация се подчертава доброволния характер на саморегулативните инициативи и дейности** – това са правила, норми, които медийните организации доброволно са създали, приели и спазват. Подчертава се също така и субектът на медийна саморегулация като орган, съставен от професионалисти в областта на медиите и комуникациите, ангажиран с прилагането и контрола по спазването на общоприетите правила и професионални стандарти.

Саморегулацията, както и регулацията, а също и начеващата своето развитие корегулация на медийната система, е преди всичко дейност, която предполага система от правила, норми и органи за тяхното приложение и спазване. Тя е в пряка зависимост от **обществените ценности и нормите, възприети от съответната медийна общност**. Мотивира се от обществената потребност от създаване и развитие на **здравословна медийна среда**. Изпълнява се съобразно предпоставени обективни, зависещи от средата, ситуацията, и субективни, зависими от възможностите на деятеля ограничения. Саморегулацията на медиите способства за повишаване на **качеството на медийните услуги**, развитието на медийната среда и обществената като цяло.

Саморегулирането на медийната сфера е **необходимо условие за спазване на принципите на демократичност** в обществото. Особено във време на предизборна кампания, доколкото саморегулацията предполага регулираните обекти сами и по своя воля да приемат и да се ръководят от определени стандарти във взаимоотношенията си. Теоретично, саморегулацията се посочва като най-ефективно действащия инструмент по отношение установяването и спазването на професионални стандарти за развитие на медийната среда, доколкото предполага самоотказване от страна на медиите от разпространение на услуги, програми, съобщения, които могат да окажат вредни въздействия на аудиториите, на самата медийна среда, на обществото като цяло.

Взаимоотношенията, на чиято основа изникват саморегулативните практики, могат да бъдат формулирани в разреза **медии – аудитории – общество**. Конкретно, формират се четири групи връзки и взаимодействия:

- **обществото и медиите** – обществото, в лицето на излъчените от него неправителствени, граждански организации, и медиите, доставчиците на медийни услуги – основополагаща връзка между две страни от гледна точка на защитата на потребителите, медийната аудитория. Всяко конкретно общество определя своя модел за развитие на медиите, предвид степента си на развитост, ценностите, които изповядва, и средствата, с които смята да постига целите си;
- **доставчиците на медийни услуги и аудиторията** – връзка, която в медийната теория традиционно се разглежда като вертикално еднопосочна, като въздействията са от медиите чрез програмата към публиките. Но зрителите винаги имат някаква сила – по-малка или по-силна, да утвърждават или отричат медийно представени форми и културни модели;
- **медиите и медиите** – тази връзка е основна за изграждането на саморегулативната рамка. Така е, доколкото саморегулацията предполага доброволно от страна на медиите и между тях договаряне на етичните норми и правила, върху които да разработват програмните си стратегии;
- **аудиториите и аудиториите** – това са връзките и взаимоотношенията между различните аудиторни групи, в рамките на които, по линия на междуличностна, неформална комуникация се формират и утвърждават ценности, представи, нагласи и съответни поведения.

Саморегулацията на медиите, за да се осъществява, предполага четири основни взаимосвързани елемента:

- разработена и апробирана система от **професионално-етични стандарти** – това е нормативната основа на саморегулацията на всеки вид обществена дейност;
- **информирано съгласие и доброволно участие** както на отделни лица, така и на медийни организации и институции в процесите по приемане, спазване, контрол и санкциониране на изпълнението на нормативните и професионални стандарти – тук се имат предвид едновременно субектът и обектът на саморегулация;
- развитие и усъвършенстване на **инструменти, процедури, модели** за ефективно приложение на приетата нормативна рамка;
- **бързо и дистанционно реагиране** на екстремни прояви и практики в някои медии и от някои журналисти.

Съществена за саморегулацията на медиите и различна от регулацията на медиите е връзката **субект – обект** на саморегулация. И регулацията, и саморегулацията на медиите имат един и същ обект – медийната система на дадено общество. Субект в регулацията на медиите са органите и институциите на регулация – официалните представители на държавата и властта в медийната система. Субект на саморегулация са самите медийни организации, участниците в процесите на медийна комуникация, елементите на медийната и комуникационна система. При саморегулацията обектът е едновременно и субект. Саморегулацията обаче означава и нещо друго – че медиите и журналистиката, които прокламират обществения интерес и служенето на обществото за свой приоритет, приемат, че акумулираната от тях власт може и трябва да бъде контролирана от обществената им отговорност, а това значи и от обществената и гражданска реакция. Това е просто защото и доколкото обществото и гражданите са делегирали на журналистиката и медиите собствени права и отговорности.

Особено важен проблем, свързан с дефинирането на обекта и субекта на саморегулация, а също и с един от най-важните принципи на саморегулация на медиите е свързан с **отговорността пред обществеността**. Поставя се въпросът: Кой носи отговорността за едно или друго журналистическо, медийно решение?

Индивидуална ли е отговорността – на отделните журналисти?

Или я търсим на колективно ниво – в медията като обществена институция, в професионалната и експертна общност?

Отговорът има непосредствен практически смисъл и отношение към избора на саморегулативни механизми и тяхното изграждане.

Принципи на саморегулация

Условие за саморегулацията на коя да е обществена система, а също и на медийната и комуникационна система е принципът на доброволното съгласие и участие, **консенсусът върху общи ценности, принципи, политики**. Саморегулацията на медийната система се обляга и върху мотивираното разбиране за обществената отговорност на професионалната общност, за **социалната мисия на журналистиката и медиите** като обществени посредници. Саморегулацията разчита и се основава, успехът й зависи от професионалното самосъзнание за ценностите, принципите, нормите, етиката като изключително важни за професионалното поведение на журналистите.

Медийната саморегулация следва да е основана върху принципите на отговорност и защита.

Отговорност на журналистите пред професията, отговорност на медиите пред обществото, отговорност на всички елементи на медийната система към

развитието на системата и към развитието на обществото като цяло. В контекста на принципа на отговорност следва да обърнем внимание и на обществената отговорност на образованието по журналистика и медии. То не е самоцелно, за удовлетворяване на нечии индивидуални, най-често властови потребности. То е в служба на обществените потребности от информация и комуникация, доколкото подготвя специалисти, които да задоволяват тъкмо този тип потребности. Изпълнението на обществените функции на медиите, самата обществена отговорност на журналистите и медиите, е в пряка зависимост от **човешкия капитал на работещите в медиите**, доколкото той генерира съответни промени в интегритета и съзидателността, в трудоспособността и производителността на населението като цяло и медията в частност. Човешкият капитал се натрупва и обогатява в хода на личностното, емоционално-психическо, интелектуално-когнитивно развитие на човека, чрез процесите на възпитание и образование, социализация и обществена интеграция (Мирчев, 2009). Оттук идва водещата функция на **университетското образование на журналистите по отношение на изпълнението на техния морален и професионален, граждански и обществен дълг** (Михайлова, 2013).

Защита на правата и интересите на аудиториите както на индивидуално, микониво – в работата на отделния журналист, така и на общностно, мезониво – чрез функционирането на отделната печатна, електронна или интернет базирана медия, а също и на макониво – в работата на медийната система като цяло, при отчитането на нейната социологическа ефективност. Защитата на аудиториите всъщност означава, веднъж – признаване и отстояване на гражданските права на читатели, зрители, слушатели, медийни потребители, и втори път – възпитаване на функционална, дигитална, медийна, гражданска грамотност и култура у тях.

* * *

Медийната саморегулация следва да се изпълнява при гарантирана независимост от корпоративни, политически и други възможни типове интереси. Практически това означава ненамеса на бизнеса, властта, държавата – както в изработването на системата от водещи ценности и етични правила, така и при конституирането на основния орган на медийна саморегулация. И Етичният кодекс като основен инструмент на саморегулация, и органите на саморегулация следва да бъдат предложени и приети с консенсус от самите участници в медийната система, следва да бъдат тяхно собствено колегиално дело.

Принципите на саморегулация в медийната система могат да бъдат обособени в две групи – принципи на **журналистическата саморегулация** и принципи на **медийната саморегулация**. Принципите на журналистическата саморегулация нормират журналистическата дейност, поведението на журналистите в професионалната и обществена среда.

В основни линии те са:

- **безпристрастност и точност** при представянето на информацията;
- **честност и откритост** при упражняване на журналистическата професия;
- зачитане на **правото на личен живот**;
- закрила на **обществения интерес**;
- зачитане на стандартите за **добър вкус и благоприличие**;
- **избягване** на публикации, както и излъчването на предавания, **съдържащи насилие**;
- **закрила на аудиторията** от противообществено поведение;
- **уважение** към социалното, културно и идейно многообразие на аудиторията (деца, етнически малцинства, хора с увреждания).

Принципите на медийната саморегулация се отнасят до поведението на медията като организация, като обществена институция и най-общо са:

- редакционна **независимост;**
- сътрудничество, взаимодействие и спазване на правилата за **лоялна конкуренция;**
- **прозрачност** на управлението на медията;
- зачитане на **авторското право**;
- **социална солидарност** и колегиална подкрепа;
- съдействие на аудиторията да осъществява свой дебат, инициативи, хуманни мисии.

* * *

Принципите на медийна саморегулация са обявени в така нар. **доброволно съставяни и приемани етични кодекси**. Застъпени са също и в националната и общностна законодателна база за развитие на медийните услуги. Едно от известните проучвания на етични кодекси в различни страни установява, че в тях са формулирани общо 57 принципа, но 10 от тях са най-често срещаните (Табакова, 2006):

- **свобода на изразяването**, на словото, коментара и критицизма;
- **достоверност**, коректност, точност на информацията;
- поправяне на **грешките**;
- спазване на професионалната **тайна и защита на източниците**;
- **почтени средства** за събиране на информацията;
- **уважение** към неприкосновеността на **личния живот**;

- **забрана за дискриминация** на основата на раса, етническа принадлежност, религия, пол, социална принадлежност и пр.;
- **забрана за получаване на подкупи** или други лични облаги;
- **забрана на външна намеса** в журналистическата работа.

Живата журналистическа и медийна практика обаче показва известна безпомощност на медийната саморегулация в опитите ѝ да установи горните стандарти за медийно поведение. Именно практиката доказва липсата на връзка и диалог между регулацията и саморегулацията на медиите, която е една от възможните причини за конфликтност и неефективност на инструментите, средствата за регулиране, само- и корегулиране на средата.

Корегулация на медиите

Мостът между регулация и саморегулация е корегулацията на медиите.

Корегулацията на медиите е сравнително нова алтернатива за регулиране на аудио-визуалната среда. Известна е като **смесена форма** на регулация, така нар. **регулирано саморегулиране**. Тя се формира на базата на взаимоотношения между **държавата, медиите и обществото**.

В този смисъл корегулацията на медиите е конвергентна форма на следните три системи:

- **традиционната** медийна регулация;
- механизмите за **саморегулиране** на средствата за масова информация;
- **реактивността на потребителите** на медийните продукти в качествата им на аудитория и на гражданско общество.

Корегулацията на медиите може да бъде разглеждана и прилагана като:

- регулативна дейност, вариант за **компенсиране на слабостите** на регулативните и саморегулативни форми;
- вариант за **връзка между двете**, взаимно допълване на двете плюс добавени стойности.

Корегулацията на медиите практически позволява достъпа на заинтересованите институции и групи до медийната система и стимулира отговорното им участие в моделирането на медийния комуникационен процес, защото насърчава активността на медийните организации и гражданското общество доброволно да създават рамка на взаимоотношенията си и обвързва общовъзприетите саморегулативни инструменти със законодателната база. По този начин **повишава степента на тяхната ефективност чрез отговорността на субектите.** Условие

за успеха на корегулацията на медиите и дигиталната комуникационна система като цяло е сходството между естеството на корегулацията като модел на регулация и процесите, протичащи в съвременните медийни системи: конвергиращите се медии са конвергирано регулирани.

Субектите в корегулацията на медиите са:

- **националният регулационен орган** като представител на държавата;
- **институтите на медийна саморегулация** в качеството им на обществени представители;
- **реактивността на потребителите** на медийните продукти в качествата им на аудитория и гражданско общество.

Първите два субекта – националният регулаторен орган и институциите на медийна саморегулация, имат своята структура и функции, доколкото те са субекти на познатите досега регулаторни дейности – регулация и саморегулация. **Новото в корегулираната медийна среда** е, че **органите на регулация и саморегулация не е достатъчно** да работят самостоятелно и поотделно – те следва да се **подчиняват на едни и същи принципи, да синхронизират** целите си, да работят в споделено професионално партньорство.

Структурата, функциите и формите на включване на третия субект на корегулация – **аудиторията и гражданското общество чрез неправителствените, граждански организации**, както и ефективността от дейността му трябва да бъдат изучавани, тъй като това е **нов компонент** за системата на институционализиране и регулиране на средствата за масова информация.

Корегулирането на медиите като управленска дейност за нормиране, контрол и санкциониране на взаимоотношенията и функциите на медийната система в обществото може да бъде изпълнявана в следните два модела при взаимодействието на регулативен и саморегулативен орган:

Първи модел – когато държавата представлява активната страна, регулативната институция дава правно основание на саморегулацията да започне да се осъществява;

Втори модел – когато саморегулативните институции са активната страна, те изграждат нормативната система, механизмите за регулаторно действие, които държавата интегрира в институционалната си публично-правна рамка.

Очевидно, корегулацията предполага **договор, споразумение за съвместно действие** на държавните органи и институции в полето на медиите и обществото. Както показват изследваните случаи на подобно взаимодействие, функциите на страните се разпределят най-често по следния начин:

Държавата, регулаторът определя:

- **предметното поле**, обекта, върху който ще се осъществяват корегулативни дейности – например реклама, създаване и разпространение на съдържание чрез нови, социални, интернет базирани медии, защита на малолетни, непълнолетни, защита на човешкото достойнство;
- **структурира корегулативните взаимоотношения** между регулаторния и саморегулаторните, обществените органи и институции – веднъж легализирайки формата и дейността на органите на саморегулация като обществени сдружения и организации в общото законодателство на държавата, и втори път – утвърждавайки статута и функциите като специализирани органи на саморегулация в отрасловото медийно право;
- **определя вида и структурата на професионалната, експертна общност**, която ще бъде включена като субект на корегулация на медиите – такава общност е Експертният съвет към СЕМ, чиято структура, численост, правомощия са определени от регулаторния орган;
- **определя принципните положения** при налагане на нарушения и санкции чрез общата си и отраслова административноправна уредба.

Обществото, чрез саморегулиращите се професионално-експертни и граждански общности, дефинира:

- **предметното поле, обекта** на корегулация в ценностно-нормативна и програмно-целева координата – определя се какви сме ние като професионално-експертна общност, какви ценности изповядваме, какви цели преследваме, каква политика в отношенията помежду си и извън общността приемаме и налагаме; кои са близките други, свързаните с нас професионално-експретни общности; кои са далечните, чуждите;
- предлага система от **професионални стандарти и етични принципи** за нормиране на взаимоотношенията в обекта на корегулиране;
- **консултира** съгласно професионалната и експертната си подготовка комплексната дейност по регулиране (само- и корегулиране) на медиите;
- по-скоро действа **превантивно**, отколкото ограничително и санкциониращо.

Взаимодействието „държава – общество” за установяване на функционална корегулирана медийна система е необходимо с цел постигане на баланс между:

- индивидуалните интереси на отделните медии;

- общностните интереси на професионалната гилдия;
- интересите на обществото и държавата.

Това взаимодействие между органите на държавата и обществото, което корегулацията предлага, теоретично **компенсира недостатъците на регулацията** на медиите като управленска дейност, налагана „отгоре" върху медийната система. Тя най-често е асоциирана неправилно с „цензура" и „не свобода". Компенсира и обективните слабости на саморегулацията системно и ефективно да нормира, контролира, санкционира дейността на медиите, да стимулира производството, разпространението, потреблението на нематериални и материални обществени блага.

* * *

Пътят към корегулирано организиране на взаимоотношенията в медийната сфера е повече от очевиден. Той е **споделената отговорност** на медиите, националния регулаторен орган, гражданските и професионални общности, медийната аудитория.

Опитът на някои западноевропейски общества в регулиране на медийната система, най-вече с цел защитата на потребителите, практически доказва необходимостта от прилагане на корегулативни механизми за гарантиране правата на аудиториите, особено на уязвимите аудитории, в дигиталното медийно и комуникационно пространство. **Директивата за аудио-визуални медийни услуги** (2010/13 ЕС) експлицитно фокусира корегулацията като **ефективна алтернатива за защита на потребителите**. В Преамбюл, т. 44 е записано: „Опитът показва, че както инструментите за съвместно регулиране, така и тези за саморегулиране, прилагани в съответствие с различните правни традиции на държавите членки, могат да играят важна роля в осигуряването на високо ниво на защита на потребителите."

Отстояването на основните принципи на европейската медийна индустрия – свободата на изразяване и уважението на гражданските права, изискват диалог между националното и европейското законодателства, органите на медийна регулация, медийните оператори, асоциации, граждани и гражданско общество. Във връзка с това Европейската комисия насърчава **взаимодействието и обмяната на опит** между съществуващите органи на медийна само- и корегулация.

Регулация на медиите в предизборна кампания

Връзката между четирите полета – властовото, политическото, гражданското и медийното, или казано по друг начин – между държава и власт, гражданското общество и медиите, се осъществява чрез приетата в обществото рамка за регулация на медиите. Общественото, но и за жалост експертното мнение, често интерпретира регулацията като държавна намеса в дейността на „свободните" медии, като целенасочени опити за контрол от страна на държавата, управляващите над гражданското общество и общественото мнение чрез медиите, или като цензура. Такава негативизирана чувствителност и принципно отхвърляне на опитите за регулация в медийното поле е особено изразена в напрегнатия период на предизборна кампания.

В тази логика регулацията на медиите се разглежда единствено и само като ограничение на свободата на медиите, като законна форма за вкарване на медиите в режим на зависимост от властта и политиката. Но всъщност регулацията на медиите, свързвайки медийното, гражданското, политическото и властовото поле, задава обществено приетите правила, ограничения, възможности за избор от страна на медиите в рамката на обективната обществена ситуация.

Тази теза на Елиезер Алфандари (Алфандари, 2000) е в основата на настоящото ни медийно изследване, доколкото то се **фокусира именно върху наблюдение на това дали и доколко медиите спазват установените регулативни норми по време на предизборна кампания,** гарантиращи равнопоставеност на политическите субекти, информиран избор на избирателите, публичност на политическия процес **или предпочитат да заобиколят закона в полза** на собствено облагодетелстване, което задължително рефлектира върху загуба на автономност, независимост. И от друга страна – **успяват ли да се възползват от правата си или предпочитат да ги продадат на политиците и корпоративните лобисти**, губейки обществено доверие.

В полето на медиите е необходим баланс между разнопосочните очаквания и интереси. Предпоставка за такъв баланс са именно регулацията и ясното законово позициониране на медиите в изборния процес като участник с достатъчно реална независимост и доминиране на професионализма, но наред с това и с ясни ограничения за „търговския" интерес на медиите, за да не се преминава червената линия на финансов рекет над партиите.

* * *

По време на предизборни кампании **всички типове медии попадат под специализирана регулация**. Специализирана дотолкова, че се прилага само в ограничен период от време – 30 дни преди изборния ден, **валидна е за всички типове медии** – обществени и търговски, печатни, електронни и онлайн медии, има **единен регулатор**, основен контролиращ орган – ЦИК и РИК, ОИК, разписана е в Изборния кодекс.

Възприет е **структурен регулативен подход, при който държавата предпоставя обща, единна рамка за регулация** на дейността на доставчиците на медийни услуги, описана чрез нормите на Изборния кодекс. На нивото на законовия текст са изключени възможностите за пряка намеса на държавата в програмната, редакционна дейност на медийните организации. Нещо повече, дадена е и **зелена светлина за реализиране на саморегулативни и корегулативни решения** в рамките на медийното поле.

Основната цел на медийната регулация в предизборна кампания е да установи надеждни условия, в които медиите да спазят принципите на равнопоставеност на кандидатите в публичното медийно пространство и предоставяне на възможност за информиран избор на избирателите, медийните аудитории; да запазят независимост и безпартийност, да отстояват принципите на редакционна честност и отговорност, истинност и законност, достъпност и авторитетност.

Изборен кодекс ‘2014, а преди него и Изборен кодекс ‘2011, въвеждат правила за провеждане на предизборната кампания от печатни медии и доставчици на онлайн новинарски услуги, електронни медии и обществени медии – БНТ и БНР. Ако погледнем по-назад в историята на регулацията на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания към предшестващите ИК закони за произвеждане на различните видове избори, ще видим, че опитите законово да се формулират правила на играта на медиите в предизборна кампания датират далеч преди 2011, всъщност започват още по време на Кръглата маса от 1990. Преглед на регулацията на медиите в предизборна кампания е направен в приложение „Законодателни предложения” тук. Изглежда, че само БТА остава встрани от тези регулаторни правила, но в специализирания Закон за БТА има състав, който я задължава да спазва разпоредбите на Изборния кодекс по време на предизборни кампании.

При по-детайлен прочит на регулативната рамка, служеща като разделителна линия между политизацията на медиите и медиатизацията на политиката (Райчева, 2013), ще видим опитите с променлива успешност за нейното развитие и усъвършенстване в годините от 1990 до днес. Законодателен преглед е представен в приложение „Законодателни предложения”. **Приетият през 2014 Изборен кодекс интегрира всички предишни законови постановки, правила**

на играта в медийното поле по време на предизборна кампания и практически предлага единна регулативна платформа за регулация на дейността на медиите в изборния процес, отчитайки едновременно спецификата на тяхната собственост и съответния вид регулация, нуждата от съчетаване между частен „търговски" интерес и обществения интерес, съчетаването на принципа на „равнопоставеност" с разграничаване според степента на „обществена значимост" на участващите в изборите партии, коалиции и независими кандидати.

Очевиден е **стремежът към по-обхватна и по-ефективна регулация** на медийните услуги в изборния процес. Това е в унисон с гражданското очакване сред избирателите **медиите не просто да са активни, но и да са работещи за каузата на демократичния изборен процес**, да дават възможност за достоверно **информиран политически избор на гражданите**, да извеждат политиците в **публичен диалог, който невинаги е удобен за тях**.

В унисон е и с претенцията на политиците медиите да са **мост между тях и избирателите**, партньор в тяхната политическа кауза, да позволяват **тиражиране на критичност** спрямо опонентите им. В унисон е и с изричното изискване медиите да **не дискриминират малките и периферните партии**, както и нововъзникващите партийни формации.

В същото време, петгодишната практика вече ясно показа, че остават очевидни някои пропуски, отделни неясноти и липса на синхрон в нормите в Изборен кодекс '2014. Има доста проблеми и в **административнопроцесуалния ред на прилагането** им на практика. Част от тях водят до неравнопоставеност на типовете медии в изборния процес.

Така например, ако можем да кажем, че регулаторната рамка за електронни медии е добре разработена, с относително по-малка степен на двусмислие и възможности за многовариантно тълкуване, то регулаторната рамка за интернет медиите е на другия край на тази скала. Все още не е изяснена **дефиницията на медия, разпространявана чрез интернет, или така нар. в Изборния кодекс доставчик на онлайн новинарска услуга.** Не са изяснени правилата за регистрация на такава медия, нито пък сферите на редакционна отговорност – носи ли онлайн медията отговорност за анонимните коментари или не, например.

Част от пропуските на ИК и като цяло на системата за регулиране на медиите по време на предизборна кампания, се проявиха по време на наблюдаваните от нас кампании. Те са описани в следващата глава на монографията, представяща конкретните резултати от проведения медиен мониторинг, а в последната глава са дадени предложения за оптимизиране на регулаторната рамка.

И накрая, властовото поле прави не само опит, но засега това е успешен опит, да определи правилата на играта в полето на медиите. Защото регулацията на медиите, всъщност, е определяне правилата на играта. Очевидният прио-

ритет в регулирането засега е поставен върху телевизия и радио. Ще последва и регулиране на интернет и печатните медии – усъвършенстването на правилата на играта за интернет медиите набира все повече сила.

Карта на медийната регулация в предизборна кампания

Предизборната кампания в Р България, съобразно ИК, чл. 175, се открива 30 дни преди изборния ден. Основният законодателен документ, регулиращ взаимоотношенията между участниците в организирането и произвеждането на избори, включително и във времето на предизборната кампания е ИК.

Обмисляне на детайлна регулация на дейността на доставчиците на медийни услуги в името на прозрачността, демократичността на изборния процес и включването й в ИК е препоръчано в Окончателния доклад от наблюдението на изборите за Президент и Местна власт на 23 и 30 октомври 2011 на Мисията за наблюдение на изборите на OSCE/ODIHR/СДИПЧ . В изпълнение на препоръката, Изборен кодекс 2014 за първи път в последните 25 г. в българското законодателство, регулиращо дейността на медийната система, въвежда и дефинира практически всички типове медии според технологията на разпространение и собствеността. По този начин не само на електронните обществени или търговски доставчици на медийни услуги (радио и телевизия), както до 2014 г., но също и на печатните медии и онлайн новинарските услуги (онлайн медии) са вменени законови задължения и обществени отговорности в изборния процес.

Именно в ИК е представена законовата рамка за дейността на медиите в предизборна кампания. Наред с ИК и в предизборна кампания, дейността на медиите продължава да се регулира на национално ниво и от:

- Конституцията на Р България;
- Наказателен кодекс и Административнопроцесуален кодекс, в които са установени административнопроцесуалното и наказателното производство при нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги;
- Закон за радиото и телевизията, който регулира дейността на доставчиците на радио- и телевизионни услуги;
- Закон за Българската телеграфна агенция, който урежда устройството, управлението и принципите на дейност на БТА;
- Закон за задължителното депозиране на печатни и други произведения и за обявяване на разпространителите и доставчиците на медийни услуги;

- Закон за защита на детето;
- Други закони, предписващи норми по отношение на съдържанието на медиите с цел предпазване на здравето и правата на българските граждани;
- Решения на ЦИК, РИК, с които се уреждат отношения, възникващи в хода на предизборната кампания и във връзка с приложението на Изборния кодекс.

Националното законодателство и конкретно нормите за регулиране на медиите в предизборна кампания, целящи гарантиране на правото на свободно изразяване, са синхронизирани с основните принципи на:

- Всеобщата декларация за правата на човека;
- Международния пакт за граждански и политически права;
- Европейската конвенция за правата на човека;
- Рамковата конвенция за защита на националните малцинства на Съвета на Европа.

Приложими са и международните стандарти, разписани в препоръки и резолюции на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, Съвета на министрите и Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. Конкретните документи са представени са в приложение „Законодателни приложения" Конкретно:

Освен цитираните препоръки, отнасящи се изрично за дейността на медиите в предизборна кампания, още редица други международни актове, отнасящи се до регулация на медиите, акцентират върху насърчаване на свободата на изразяване в новата медийна и технологична среда, запазване на медийния плурализъм и многообразие в съдържанието на медиите, гарантиране на правото на отговор, овладяване на речта на омразата и др. под. Представени са в приложение „Законодателни предложения".

Дейността на медиите или на доставчиците на медийни услуги по време на кампанията се регулира от ЦИК и РИК, като основен и специализиран изпълнителен държавен орган в провеждането на предизборни кампании и избори, контролиращ изпълнението на нормите на ИК. СЕМ като орган, регулиращ дейността на електронните медии – радио и телевизия, по принцип изпълнява своите правомощия и в предизборно време. В рамките на предизборната кампания СЕМ работи по изрично подписано споразумение с ЦИК за извършване на специализиран мониторинг на дейността на доставчиците на аудио- и аудиовизуални медийни услуги. Последващ финансов контрол на работата на доставчиците на медийни услуги по време на предизборна кампания извършва Сметната палата.

ИК предвижда регулация на печатни медии и онлайн новинарски услуги, обществени електронни медии (БНТ и БНР), търговски електронни медии.

Основните принципи, ръководещи дейността на електронните медии – радиото и телевизията, са заложени в чл. 10, ал. 1 от Закона за радиото и телевизията. Те са приложими и по време на предизборна кампания. Електронните медии следва да работят в интерес на:

- гарантиране на правото на свободно изразяване на мнение;
- гарантиране на правото на информация;
- запазване на тайната на източника на информация;
- защита на личната неприкосновеност на гражданите;
- недопускане на предавания, внушаващи нетърпимост между гражданите;
- недопускане на предавания, които противоречат на добрите нрави, особено ако съдържат порнография, възхваляват или оневиняват жестокост или насилие или подбуждат към ненавист въз основа на расов, полов, религиозен или етнически признак;
- гарантиране на правото на отговор в програмите;
- гарантиране на авторските и сродните им права в предаванията и програмите;
- съхраняване на чистотата на българския език.

Европейският съюз за радио и телевизия (European Broadcasting Union) постулира четири основни принципа за работа на електронните медии в предизборна кампания (Berg, 2014). Те са:

- **надпартийност и независимост** – освободеност от политически и корпоративни намеси; ясни и прозрачни редакционна организация и процес; балансирано отношение към кандидатите;
- **честност и уважителност** – неутралност, обективност и почтеност на медийното съдържание; зачитане на човешкото достойнство и право на личен живот;
- **точност и релевантност** – верификация и защита на информационните източници; спазване на правилата за провеждане на предизборна кампания; правдивост и аргументираност;
- **свързаност и отговорност** – достъпни за аудиторията и отворени за аудиторни реакции, коментари; отговорност и доверителност.

Българската телеграфна агенция осъществява дейността си на основата на следните принципи, според чл. 4, ал. 1 от Закона за БТА:

- независимост, обективност и добросъвестност;
- свободно търсене, получаване и бързо разпространяване на пълна, точна, безпристрастна, достоверна и навременна информация;
- запазване на тайната за източника на информация;
- гарантиране на основните права, свободи и личната неприкосновеност на гражданите при разпространяване на информацията;
- недопускане на разпространяване на информационни продукти, в които се пропагандира или възхвалява война, насилие, жестокост, политическа, етническа или религиозна нетърпимост;
- равнопоставеност на достъпа до информация;
- разграничаване на информацията от коментара, рекламата и платеното съобщение;
- осигуряване на право на отговор на засегнатите в разпространените от БТА съобщения по ред, определен в правилника за дейността на БТА;
- защитаване и популяризиране на книжовния български език, на националните традиции и култура;
- осигуряване на информация за живота на българите, живеещи извън границите на Република България, както и осведомяването им за събитията в страната;
- разпространяването на информация от БТА не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на гражданите, както и срещу националната сигурност, обществения ред, общественото здраве и добрите нрави.

Подобни принципи, отнасящи се до печатни медии и онлайн новинарски услуги – онлайн медии, са заложени на национално ниво в актовете на медийна саморегулация – Етичен кодекс на българските медии (2004) и Професионално-етичен кодекс на българските медии (2013).

Права на медиите в изборния процес

ИК предвижда две форми за отразяване на предизборната кампания: платено и безплатно отразяване. Това означава, че всеки търговски доставчик на медийна услуга (за обществените БНТ и БНР регламентът е специално разписан) има **право да избере платено, безплатно или комбинирано** ще отразява

предизборната кампания. Въпреки че Изборният кодекс изключително акцентира върху регламента за платено отразяване, особено що се отнася до търговските доставчици на медийни услуги, това не изключва формите на безплатно отразяване. Оттук следват две различни логики на права и задължения на търговските доставчици на медийни услуги в изборния процес. Тези, които избират да отразяват платено или комбинирано, следва по указания в Изборния кодекс начин и срок да изпълнят редица изисквания. За другите, доставчиците, които отразяват кампанията безплатно и поемат отговорността да служат на гражданската, обществената кауза и интерес, както се подразбира, тези изисквания не са задължителни.

Доставчиците на медийни услуги, които избират платени форми на отразяване на предизборната кампания, **имат право да получат плащанията по договори за отразяване на кампанията предварително** (чл. 197 за БНТ и БНР, и чл. 198, ал. 4 за търговски медии).

Задължения на медиите в изборния процес

ИК, ЗРТ и Законът за БТА задължават доставчиците да водят предизборната кампания на **български език** (чл. 181, ал. 2 от ИК, отнасящ се до всички видове доставчици на медийни услуги; чл. 12, ал. 1 от ЗРТ, отнасящ се до радио и телевизия; чл. 5, ал. 2, т. 3 от Закона за БТА).

Медиите са длъжни да предоставят време за платено отразяване на предизборната кампания на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, при **едни и същи условия и цени** (чл. 198, ал. 3 от ИК), като цените не може да надвишават средните пазарни цени за търговска реклама през последните 6 месеца преди началото на предизборната кампания (чл. 198, ал. 4). Следва да обявят **условията и реда за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания, както и тарифите** на интернет страницата си не по-късно от 40 дни преди изборния ден (чл. 198, ал. 5 от ИК), както и да ги депозират в Сметната палата, ЦИК или РИК в зависимост от обхвата на разпространение на медията, не по-късно от откриването на кампанията (чл. 198, ал. 6 от ИК).

Търговските доставчици на медийни услуги са длъжни да публикуват **договорите за платено отразяване на предизборната кампания** в срок до 3 дни на интернет страницата си. Информацията за сключените договори следва да остане публична до финалното обявяване на резултатите от изборите (чл. 180 от ИК). Всички доставчици на медийни услуги, които са предоставяли платени медийни услуги, са задължени в срок до 30 дни след изборния ден да депозират в Сметната палата отчет, по определен от Палатата образец, за извършените от тях услуги (чл. 172, ал. 2).

Публикуваните в медиите материали, свързани с предизборната кампания, следва да са авторски, а не анонимни (чл. 177 от ИК). Медиите следва да разграничат търговската реклама от материалите с предизборно съдържание, за **да не допускат отправяне на политически внушения** в полза или във вреда на една или друга партия, коалиция или инициативен комитет или кандидат **чрез търговска реклама** (чл. 191 и чл. 199 от ИК). Доставчиците са длъжни да разграничават по избран от тях начин материалите, разпространявани по договор за предоставяне на медийни услуги – платените материали, от редакционното съдържание по време на кампанията (чл. 179 от ИК).

Доставчиците на медийни услуги са **длъжни да дадат право на отговор**, когато е излъчено предаване, накърняващо правата и доброто име на кандидат или на представящото го лице (чл. 199 от ИК и чл. 18 от ЗРТ).

Когато огласяват **резултати от електорални, предизборни, социологически проучвания** по време на предизборната кампания и в изборния ден, медиите са длъжни да предоставят информация за **възложителя** на допитването или проучването, за **организацията**, извършила допитването или проучването, и за източниците на **финансирането** му. Следва да оповестят изискваната информация пълно и ясно: за печатните медии и онлайн новинарски услуги – като обособят поле на видно място, заемащо не по-малко от 5 на сто от общата площ на материала; за аудио-визуалните – веднъж в началото и веднъж в края на материала или представянето (чл. 205, ал. 1,2 от ИК). Медиите са длъжни да не оповестяват резултати от социологически проучвания или от допитвания до общественото мнение по повод на изборите под каквато и да е форма 24 часа преди изборния ден до обявяване на края на изборния ден (чл. 205, ал. 5 от ИК) и изрично преди 19,00 в изборния ден (чл. 204, ал. 3 от ИК).

Още тук, обръщаме внимание, че нормата на чл. 205 е най-често нарушаваната в наблюдаваните предизборни кампании. Практиката в прилагането ѝ показа два типа проблеми. Първите са свързани с законовия текст „всяко огласяване". И доставчиците на медийни услуги и регулиращите институции проявяват склонност да неглижират думата „всяко" и в отделни случаи се опитват да отнесат нормата само към първото огласяване от агенциите извършители. Втората група проблеми са свързани с интерпретации и необходимост от установяване на дефинитивни граници на понятията „огласяване" на данни от изследвания и „анализ" на данни от изследвания. Оказа се, че когато регулиращите институции установят, че в съответна публикация се прави анализ на изследователски резултати, въпреки че в анализа има и огласяване на резултати, те не считат това за нарушение.

Доставчиците на медийни услуги са **длъжни да преустановят всякакви форми на предизборна агитация в деня за размисъл и в изборния ден** (чл. 182, ал. 4 от ИК).

Саморегулаторна рамка в предизборна кампания

На национално ниво основни инструменти за саморегулация на медиите са **Етичен кодекс на българските медии** от 2004 г. и **Професионално-етичен кодекс на българските медии** от 2013 г.

Изборите през 2014 са първите избори, в които българското медийно пространство се яви „разделено" на две – едната част от медиите останаха верни на принципите и нормите на Етичен кодекс на българските медии от 2004 г., а другата, обособена като „Български медиен съюз" – на Професионално-етичен кодекс на българските медии, приет през 2013 г. **Двата кодекса действат едновременно. Разделят медийното пространство на две**, доколкото всеки от тях е подписан от съответни медии.

Таблица 5. **Етични принципи и професионални стандарти**

Принципи	ЕК '2004	ПЕК '2013
Предоставяне на достоверна и проверена информация	Чл. 1	Чл. 1.1
Разграничаване на фактите от оценките, коментарите и/или предположенията. Плурализъм и равнопоставеност на гледните точки	Чл. 1.1.4 Чл. 1.1.5	Чл. 1.6
Работа с проверени информационни източници. Неразкриване на източниците	Чл. 1.3	Чл. 2.2. Чл. 2.4
Неизползване на нечестни или незаконни средства, заплахи, тормоз за придобиване на информация	Чл. 2.2	Чл. 1.7
Защита на авторските права	Чл. 4.3; 4.4; 4.5; 4.6	Раздел III
Даване на право на отговор	Чл. 1.1.2	Раздел IV
Редакционна независимост	Чл. 3	Раздел V
Антидискриминация	Чл. 2.5	Чл. 1.13
Защита на законните и неотменими права на гражданите и правото на обществото да бъде информирано. Неприкосновеност на личния живот	Чл. 2.3	Чл. 1.2 Чл. 1.8
Отговорност към децата. Закрила на децата	Чл. 2.4	Чл. 1.15
Колегиалност, взаимно уважение, честна конкуренция, запазване авторитета на професията	Чл. 4	Раздел VI
Добър тон, благоприличие	Чл. 2.7	
Върховенство на обществения интерес	Чл. 5	

Съществува теза, че двата етични кодекса внасят **„две различни етики"** в медийното пространство. Но при внимателен съдържателен анализ на двата документа става ясно, че **няма „две етики"** – основните етични и професионални принципи за работа на българските медии по същество са еднакви. Изложени са в следващата таблица. По-скоро необходимостта и наличието на два паралелни етични кодекса е свидетелство за процес на конструиране и развитие на две противостоящи си субполета в медийното поле. Оттук следват и хипотези за степента на автономност на полето – колкото по- раздробено е едно цяло, толкова по-лесно то предава своята независимост.

* * *

Действащата рамка за медийна регулация до голяма степен е **синхронна на международните стандарти**, формулирани от ПАСЕ, Венецианската комисия, OSCE/ODIHR и др. международни организации.

През 2014, след мониторинг на медиите по време на кампанията за Евроизбори, предложихме промени в ИК в частта медии, базирани върху мониторинговите резултати. Предложенията ни стигнаха до внесен в НС Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс – всичко това е представено в четвърта глава тук.

През 2016 се приемат следните промени на ИК, отнасящи се до медиите:

- изрично пояснение, че освен платено медиите могат да отразяват кампанията и „безплатно" (чл. 178 ал. 2) – това е едно от предложенията на ГИСДИ от 2014;
- задължение за обявяване на „безвъзмездните и възмездни договори" (чл. 180, ал. 2);
- таван на цените за политическа реклама – не може да надвишават средните пазарни цени за търговска реклама през последните 6 месеца (чл. 187, ал. 3) – ГИСДИ постави този въпрос още през 2014;
- езикова редакция на чл. 179, отнасящ се до сигнализиране на платената политическа реклама – „думите „визуални, звукови или пространствени средства и указват по подходящ начин" се заменят с „визуален, звуков или аудио-визуален знак, който съдържа надпис или звуково съобщение". Новата формулировка следва предложената от ГИСДИ през 2014.

През 2019 парламентарното обсъждане на изменения и допълнения в Изборния кодекс протече бурно, бе последвано дори и от дълготрайно напускане на Народното събрание от групата на БСП. Дума за медиите отвориха управляващите – ГЕРБ.

Те предложиха **отпадане на забраната за огласяване на данни от социологически проучвания, свързани с изборите в деня за размисъл и изборния ден** (чл. 205, ал. 5), тъй като, от една страна, ЦИК е била сезирана с множество сигнали за оповестяване на резултати от проучвания в предизборния и изборния ден, а от друга – възможността за публикуване на резултати в социалните медии и забраната за публикуване в традиционните създава условия за неравнопоставеност.[2] Предложението не бе прието.

Това е плоскостта на изменения и допълнения в регулаторната рамка на дейността на медиите в предизборна кампания. Измененията може да бъдат определени като редакционни, пояснителни. Не е зле – езиковата и изразна точност винаги са били първо необходимо условие за успех на която и да е инициатива, а що се отнася до формулиране на ефективно действаща регулаторна рамка – те са задължителни.

Може би са функция на желанието на законодателя да уреди собствените си отношения с медиите, за да си гарантира тяхното благонравие. От една страна – таван на цените за политическа реклама, за по-предвидимо планиране на предизборния бюджет от страна на кандидатите. От друга – увеличаване с още 48 часа на възможността за предоставяне на платени медийни услуги от медиите чрез отмяна на забраната за публикуване на резултати от проучвания. И всички са доволни. С изключение на гражданите и демокрацията.

Същевременно, регулацията на медиите в предизборна кампания има нужда от промени, които засягат **далеч по-същностни въпроси**, например мониторинга на медиите в предизборна кампания, оспорването на нарушения от страна на доставчиците на медийни услуги, отнасящи се включително и до ефективно изпълнение на функциите и правомощията на ЦИК, РИК, дори и СЕМ в предизборна кампания.

Регулацията на медиите в емпирична перспектива включва събиране и обработка на информация за дейността на субектите в медийната сфера:

- **медиен мониторинг** – резултатите от проведеното наблюдение на дейността на медиите в предизборна кампания са представени в следващата глава;
- **вземане на решения** и организация на изпълнението им;
- създаване и налагане на **професионални стандарти**.

На нивото на практическата регулация на медиите все по-често се срещат казуси, чието решение е невъзможно само в парадигмата на медийното право и законодателство. Изискват се регулярни, професионални и доброволни **емпи-**

[2] Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс. Входящ номер: 954-04-2. Дата: 15/01/2019 https://www.parliament.bg/bills/44/954-04-2.pdf

рични социологически изследвания, върху чиито данни да се направи обективен анализ на разглежданата проблематика.

* * *

И така, очевидно проблеми в медийното поле днес не липсват.

Например – проблемът за установяване на **граница между свободата, отговорността и цензурата**. Това си е реално предизвикателство пред съвременната медийна регулация, включително в предизборна кампания.

Също проблемът за дефиниране на **роля и функции на медиите в изборния процес**, достигане до здравословния баланс от права и отговорности на медиите в името на равнопоставеността на кандидатите за властта, информирания избор на избирателите и бъдещето на демокрацията.

Един от най-модерните практически и теоретични казуси в медийната регулация, особено по време на предизборна кампания, са **фалшивите новини и произтичащата от това витална необходимост от повишаване на нивото на медийната грамотност** на аудиториите, избирателите. На макросоциологическо равнище се появява нова информационна, дигитална стратификация на обществото, базирана най-напред върху достъпа (времето и възможността за достъп) на индивидите, на социалните групи и общности до медиите и информационните и комуникационни средства и технологии, а след това и до начините на употреба на дигиталното комуникационно пространство. Появиха се феномени като медийно насилие, кибертормоз, киберпрестъпления, които дават поражения както върху уязвимите аудитории, гражданите, така и върху изборните резултати и обществото.

Немалко и немалозначни пробиви в киберсигурността бяха направени в периода 2014-2019 – в деня на Местни избори ‘2015 **блокираха сайтовете на трите основни държавни институции**, ангажирани с провеждането на изборите – ЦИК, МВР, ГРАО. През 2016 и 2017 беше хакнат сайтът на МОН, през 2018 – на Търговския регистър, през 2019 – сайтът на НАП.

И при тази кибернесигурност на държавните сайтове се настоява за електронно гласоподаване! Вместо да се помисли за еволюцията на информационните системи, информационната асиметрия, управлението и оптимизацията на процеса на информиране и информационното брокерство (Денчев, С., Д. Христозов, 2012), установяването на фундаментите на комуникационна сигурност (Палашев, 2013) и киберсигурност.

Регулаторни инициативи на парламентарни партии

Не липсват проблеми. И те далеч не са само споменатите по-горе. Има ги и в медийното поле, и в правилата на играта, т.е. регулацията на борбата за капитали между дейците в полето.

В периода на завършване на работата по настоящата монография, например, информационна агенция „ПИК" разпространи порно снимки на приятелката на кандидата за кмет на София арх. Борислав Игнатов, издигнат от „Демократична България". Такова нещо не се беше случвало досега в българското медийно поле преди избори – кампанията за Местни избори '2019 все още не беше официално започнала. Из средите на медийното поле се чуха обвинения за проявена неетичност, непрофесионализъм, неуважение на човешкото право на личен живот и др. подобни по адрес на „ПИК". Политици – народни представители, партийни председатели, кандидати за кметове, изразиха своето възмущение от стореното от агенцията и дори официално декларираха прекъсване на контактите си с нея.

Този казус постави на масата поне четири проблема в медийното поле и неговата регулация.

Първо, публикуването на свободен достъп на порнографски изображения влиза в директен разрез със световните, европейски и български етични принципи и законови норми за защита на уязвимите аудитории и най-вече децата. Вероятно поради тази причина изображенията бяха своевременно премахнати от медията. Беше оставен само описващият ги текст.

Защо, обаче, никой от възмутените от „ПИК" не подаде сигнал или жалба срещу доставчика в Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД)?

В кампанията за Евроизбори '2014 Телевизия „Алфа" и БНТ разпространяват предизборен клип с участие на деца и „Ранобудните студенти" сигнализират ЦИК за „*накърняване на добрите нрави*" чрез този материал.[3] ЦИК установява нарушение и налага съответна санкция.[4]

Самата ДАЗД се самосезира, за да защити обвинения в тероризъм Мартин от Пловдив, за който отново „ПИК" писа през 2019.

---

[3] ЦИК. *Сигнал от Румен Петев Стоев, вх. № ЕП-23-195 14.05.2014. Електронен публичен регистър на жалбите и сигналите до ЦИК и решенията по тях.*

[4] ЦИК. *Решение № 381-ЕП* София, 15.05.2014.

А за порноскандала преди кампанията за Местни избори ‘2019 никой никого не сезира, за да защити правата на уязвимите аудитории. Защо и журналистите, и гражданите, и политиците оставиха нещата само до публично изказани позиции и не се досетиха, не дръзнаха да потърсят защита по правен ред? Ето го и вторият проблем – много думи без действие. Политически популизъм.

Трето, излезе на сцената и дискусия за правото на неприкосновеност на личния живот. Докъде свършва личното пространство на публичните личности? Докъде медиите могат да влизат и откъде нататък им е забранено да надничат?

Има една особеност в случая. Медията фактически не нарушава личното пространство на засегнатите, тъй като изображенията са намерени в публичен сайт с отворен достъп, т.е. някой друг преди медията е превърнал интимното лично в публично. Оттук изниква и четвъртият важен проблем – източниците на информация, които ползват медиите, и още повече как управляват информационните си източници, за да формират обществено мнение. Точно тук, в медийния мениджмънт на информационните източници е заровен единият крак на кучето, наречено „фалшиви новини” и „постистина”. И тъкмо журналист от „ПИК” – Ива Николова, защитава дисертация на тема: „*Деструктивни влияния при организацията на информацията и формирането на обществени нагласи*” (Николова, 2018).

В предизборна кампания, а и извън нея, медиите имат точно тази задача – да формират обществени нагласи. Политиците затова сключват договори за платено отразяване на кампанията, за да са сигурни, че медиите ще формират договорената, а не друга нагласа у избирателите към тях. Почти всички сключват договори с БТВ и Нова телевизия, например. В резултат медиите изграждат договорените образи и нагласи. Политиците са доволни. Медийните експерти и изследователи пишат в доклади, че медийният плурализъм е на ниски нива. Че на какви да бъде при условие на регламентирано платено отразяване на предизборната кампания и на политическа реклама (Манолов, 2017) в извънизборно време? А избирателите се надяват, че системата може и да се промени, че управляващото статукво се пропуква, че изборите ще доведат промяна. Всичко това може и да стане, но трябва нова настройка на правилата на играта, не само в медийното поле, update на регулаторната рамка, на „начина, по който правим демокрация”, както казва Дейвид ван Рейбрук в писмо до Юнкер, председател на ЕК след Евроизборите от 2014 (Рейбрук, 2017).

Проблемът е, че регулаторната рамка я правят политиците. И ако за тях статуквото е удобно, то промяна трудно би се получила. В контекста на настоящото изследване си поставихме задача да проверим какви законодателни инициативи, свързани с регулация на медиите в предизборна кампания имат парламентарно представените политически партии. Те все пак са законодателят, те определят правилата на играта.

Потърсихме информация за законодателната дейност на политическите партии и коалиции в техните интернет сайтове. Последната проверка е извършена преди окончателното завършване на монографията, между 20 и 30 септември 2019.

На страниците на ГЕРБ, БСП, ДПС, „Атака", НФСБ, ВМРО, „Воля", АБВ, СДС, ДСБ, ДБГ, „Демократична България" **не открихме законопроекти**. Странно! Та нали законодателната дейност е основна дейност на парламентарно представените партии. Затова ги избираме в Парламента – да представляват нас, гражданите, нашите интереси в законотворческия процес. Странно, защо не публикуват внесените от тях законопроекти в НС на страниците си? Може би смятат, че подобни публикации не биха били ефективна реклама за тях.

Грешите, уважаеми партийци! Сред електората, който ухажвате преди избори, има и едно немалко ядро от високообразовани, мислещи и милеещи за родината си граждани. Те търсят собствено да се уверят в качеството на Вашата законодателна работа. Не само в юридическата или икономическа ефективност на законодателните Ви инициативи, но също и в социологическата или по-разбираемо казано – в положителните въздействия, които Вашето законотворчество реализира върху обществената среда като цяло. Най-малко в името на този електорален сегмент следва да се самопредставяте в интернет и чрез законопроектите, които изготвяте и внасяте за обсъждане в НС.

В страниците на политическите партии открихме уставите и учредителните им документи; декларациите и отчетите, които по закон са длъжни да представят; ръководство и структура; представители в националния и европейски парламент; кандидати за местна власт. Подобни интернет визитки правят всички добре уредени бизнес организации и корпорации.

Открихме още и разпространения сред организациите от неправителствения сектор комплекс „Vision, Mission, Goals". На английски, защото българските НПО-та са англоговорящи и най-често работещи с финансиране, идващо от англоезичния кръг в света. На български – „Визия, Мисия, Цели". Политическите партии са отделили място в сайтовете си, за да се самоопределят по този начин.

Предпоследната информационна група, чрез която се самопредставят, е формирана от техните позиции, становища, обръщения, изказани в медиите или чрез други комуникационни платформи. Тук забелязахме и видеоклипове с речи на депутати от парламентарната трибуна, което все пак дава убеденост, че сайтът е на политическа партия, а не на бизнес или неправителствена организация.

Разбира се, партиите отделят място и за партийния живот. Това правят и блогърите в блоговете си – разказват как се справят с живота, водят си нещо като публичен дневник. Представят и начините за връзка с тях. При следващото изследване непременно ще проверим надеждността на дадените контакти и контактни форми.

Възможно е партиите да пропускат да представят законотворческата си дейност, защото знаят, че всички внесени от тях законопроекти се публикуват в страницата на Народното събрание и достъпът до тях е отворен. Това е така. Но ако, например, някой хакне сайта на Парламента, къде ще можем да проследим работата на законодателната власт у нас? Сайтът на БТА дублира информацията от сайта на ЦИК. Къде се пази резервно електронно копие с отворен достъп на информацията, публикувана в парламентарния сайт?

* * *

В страницата на Народното събрание открихме 35 Законопроекта за изменение и допълнение на ИК, внасяни от народните представители и техните партии в периода 2014-2019 г. Този период обхваща работата на 42, 43 и 44 НС. Всички парламентарно представени партии са внасяли своите предложения за изменение и допълнение на приетия през 2014 Изборен кодекс.

Ето за какви основни промени са настоявали:

През 2014 БСП внася законопроект за изменение и допълнение на ИК, отнасящ се до оптимизиране на съществуващата регулативна рамка за медиите в предизборна кампания. Законопроектът е изготвен по предложения на ГИСДИ и остава единствения опит за по-цялостна редакция на ИК в частта регулация на дейността на доставчиците на медийни услуги.

ГЕРБ, след резултатите от Националния референдум през 2016, е за въвеждане на мажоритарна изборна система. ВОЛЯ също внася такъв законопроект през 2019. Очевидно с предварителна калкулация, че предлаганата промяна няма да бъде приета, но ще се отговори на изразеното желание на гласувалите в референдума.

Патриотичен фронт (НФСБ и ВМРО) и „Атака" през 2016 предлагат задължително гласуване и санкции за негласувалите. БСП е против задължителното гласуване. В хода на дебата санкциите отпадат. НФСБ предлага предметна томбола за стимулиране на гласувалите, а РБ – 5% намаление на данъците за гласувалите. И двете предложения са отхвърлени.

Във връзка с въвеждането на задължителното гласуване ГЕРБ предлагат и опцията „*Не подкрепям никого*". Гласовете „*Не подкрепям никого*" са валидни, но не участват в разпределението на мандати, по предложение на РБ. Интересно! Тъкмо благодарение на предложението на РБ, председателят на коалицията Радан Кънев успя да стане евродепутат през 2019. Ако „*Не подкрепям никого*" бяха взети предвид при калкулиране на мандатите, то Кънев нямаше да успее.

През 2016 ГЕРБ предлагат намаляване на продължителността на предизборната кампания на 21 дни. ПФ се опитват **да забранят** местните коалиции и огласяването на рейтинги и прогнози по време на кампанията. Нищо не е прието.

Дори напротив – през 2019 ГЕРБ предлага **да се разреши** огласяването на данни от електорални изследвания в изборния ден. И това депутатите не приемат.

През 2016 се приемат **5 промени, свързани с регулирането на медиите**. 3 от тях са предложени от ГЕРБ – разрешава се и безплатно отразяване на кампанията от печатните и онлайн медии; прави се редакция на нормата за сигнализиране на платените материали; задължават се печатните и онлайн медии да публикуват право на отговор. По предложение на РБ доставчиците се задължават да публикуват информация и за безвъзмездните договори. По предложение на ПФ се гласува таван на цената за политическа реклама.

РБ предлага въвеждане на дистанционно електронно гласуване в законопроекта си от 2016 и намаляване на прага на преференциите. БСП е против електронното гласуване. АБВ настоява за машинно гласуване, ДБГ иска машинно преброяване на бюлетините и активна регистрация. През 2019 БСП внася предложение за изготвяне на „регистър на избирателите", което самите те обясняват като форма на активна регистрация.

Преференциите и машинното гласуване през 2019 отново са в Пленарна зала. ГЕРБ и ДПС предлагат да отпаднат. БСП иска публичен регистър на избирателите и напуска Парламента до Евроизборите.

ДПС неотклонно, при всяка възможност за промяна на ИК, внася предложение, свързано с езика, на който се води кампанията. Те предлагат, когато в кампанията не се говори на български език, да има осигурен превод. През 2015 депутатът Георги Кадиев, станал депутат в листата на БСП, трансформирал се в независим в Парламента, внася от свое име същото предложение. Досега народните представители не приемат това предложение. Друга тема на ДПС е уреждането на правилата за гласуване в чужбина.

* * *

Очевидно работата по оптимизиране на регулаторната рамка за дейността на доставчиците на медийни услуги остава много встрани от законодателните приоритети в сферата на изборното законодателство на народните представители в периода 2014-2016. В резюме нещата изглеждат така:

1 внесен законопроект през 2014 + 5 редакционни промени през 2016.

Законотворческият фокус е поставен върху огласяването на резултати от електорални изследвания по време на кампанията и в изборния ден. През 2016 се обсъжда **пълна забрана** на огласяването на рейтинги и прогнози. През 2019 - **разрешаване на публикуването**. Мотивите на вносителите са еднакви – търсят начин да решат един очевиден проблем. Както показват резултатите от нашия мониторинг, медиите трудно изпълняват изискванията на чл. 205 от ИК за огласяване на данни, което създава проблеми на медиите, на ЦИК, на партиите. Но

нито пълната забрана, нито пълното разрешение за публикуване на данни биха били адекватна мярка. Интересни са аргументите на вносителите на предложението през 2019. Те се уповават на „*нарастващото влияние на социалните мрежи*", които са нерегулирани; затрупването на ЦИК със сигнали по повод огласяването на данни; предложение на в. 24 часа и „*други 14 медии*" за отмяна на забраната за огласяване в изборния ден; международната практика – в стенограмата от заседанието се казва, че *„сред европейските страни има **доста** държави, които нямат ограничение за огласяване на социологически проучвания, както в деня на избори, така и в деня за размисъл. Това са **Нидерландия, Финландия, Белгия, Австрия, Словения**."* 5 държави от общо 28 в ЕС според вносителите са „доста".

По-важното тук е дискусията, която законодателите провеждат по повод внасянето на предложението през 2019. Дискусия, но не само в Пленарна зала, а експертна дискусия е необходима по отношение регулацията на медиите в предизборна кампания. Необходими са изследвания, емпирични данни и факти, върху които да се гради регулаторната рамка. Настоящата монография е покана за дисекция на системата за регулиране на дейността на доставчиците на медийни услуги в изборен процес и в следващите страници представя емпирична основа, от която може да започне разговорът. Разговорът за свободата и ограниченията на медиите, за плурализма на гледните точки в условия на платена политическа реклама, който все се отлага или предпазливо заобикаля. Защо е толкова проблематично заниманието с регулация на медиите? Страх, че медиите ще се обърнат срещу политиците, опитващи се да създадат законова основа на дейността им? Отказ на българските политици да се занимават с медии на ниво регулация? Възможно е още от Кръглата маса в началото на 90-те.

Закръглиха се вече 30 години от някогашната Кръгла маса. Смениха се две поколения политици. Прави се опит да се наложи и трето. Нима страхът от медиите все още се вие спираловидно? Нима отказът от законодателна инициатива за ефективна регулация на медийната система, гарантираща служба на българските медии в името на българските граждани, общество и ценности продължава да е в сила?

Трета глава

МЕДИИТЕ В ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

В предизборна кампания **търговските медии и политиците сключват сделка**. Договарят се как взаимно да си бъдат полезни, какво могат да направят едни за други. Медиите предоставят медийни услуги – изграждане на имидж, популяризиране на послания, добавяне на рейтинг и др. Политиците си плащат за това. При определени законови условия, разбира се. Също желателно е, и при спазване на основни етични и демократични норми и принципи.

Интересува ни какви бяха медиите – дейците в медийното поле, в предизборните сделки през 2014-2017? Зависими и несвободни, с проблематичен професионализъм и етичност, както ги виждат международни и национални наблюдаващи организации? Приспособяващи се към очертаващия се по-силен във властта, към по-силните на деня, четвърта власт, но само доколкото икономическият и политически елит допуснат това (Пачкова, 1996)?

Как изпълняваха правилата на играта в медийното поле? Подчиняваха ли се на закона или се опитваха да го подчинят?

Това е основният кръг от въпроси, чиито отговори са видими в резултатите от проведения мониторинг на медиите в четири предизборни кампании за различните видове избори у нас – парламентарни, европейски, местни.

Отговорите, представени в следващата глава, имат своите основания. Част от тях се коренят в характера на съвременните български медии. Друга част, далеч не малозначна, се отнася до втори кръг въпроси, свързани с характера на регулативната система и ефективността на нейното прилагане и също проверени чрез медийния мониторинг. Например:

- **Доколко ефективно успява законът да регулира** отношенията между доставчиците на медийни услуги, политическите партии, коалиции и инициативни комитети, изборните комисии и администрация, държавната власт, избирателите по време на предизборна кампания?

- **Ефективна ли е и доколко системата за регулиране** на доставчиците на медийни услуги в изборен процес?
- Как се справиха с регулацията на медиите регулиращите институции ЦИК, РИК, СЕМ?

Защо е важно в предизборна кампания медиите да съблюдават регулаторните, законовите изисквания? Защо се налага специализиран режим на регулация на медиите в предизборна кампания?

Защото медиите, поставени в адекватна регулативна рамка и подчинявайки се на закона, допринасят за защитата на пет основни принципа на демокрацията:

- **равнопоставеност** на кандидатите;
- **информиран избор** на гражданите;
- осигуряване на **възможност за контрол** от страна на изборни комисии, граждански организации;
- поемане на **лична отговорност**;
- **публичност** на изборния процес.

С други думи, подчинението на закона и професионалния стандарт е индикатор за това дали и доколко Четвъртата власт изпълнява функциите на контравласт, способства развитието на контрадемокрацията. Законът е основен регулатор на сделката между медиите и политиците в предизборна кампания, а неговото спазване гарантира правата и интересите на страните.

В резюме нещата изглеждат така:

Четвъртата власт от 2014 **привиква да изпълнява законовите изисквания** в предизборна кампания – да публикува и депозира офертите си; да обявява договорите; да дава право на отговор; да депозира отчети в Сметната палата. Опитва различни форми да сигнализира платеното съдържание.

Електронните медии и няколко ежедневника успяват да намерят подходящ начин да сигнализират платените предизборни политически публикации, за разлика от по-голямата част от онлайн медиите, които не си правят труда.

Голяма част от предизборните журналистически материали, особено в печатните и онлайн медии остават анонимни, въпреки изискването на ИК да бъдат авторски – и без друго е ясно, че идват директно от партийните пресцентрове.

И още нещо любопитно – доставчиците на медийни услуги изглежда се **затрудняват да получават договорените суми за медийни услуги** преди предоставянето на услугите, както им дава право ИК – отчетите, депозирани в Сметната палата показват плащания дори след приключване на кампанията.

Най-големи проблеми дейците в медийното поле имат с огласяването на данни от **електорални изследвания по време на кампанията**. Търсят начини да заобиколят забраната на ИК за предизборна агитация в деня за размисъл и изборния ден. Особено креативни са в изборния ден, когато огласяват текущи данни от екзит пол, въпреки забраната за това.

Кампанията за Евроизбори през 2014 беше първата кампания, провеждана съгласно новия ИК (ДВ, бр. 19, 5.03.2014). Бе избрана изцяло нова ЦИК. Правните норми и законодателните изисквания все още не бяха достигнали до доставчиците на медийни услуги, имаше различни тълкувания. Медиите се запознаваха с новото законодателство, апробираха модели за неговото приложение и изпълнение. ЦИК също. Изборните наблюдатели също. ГИСДИ направи първия си пилотен мониторинг и реализирахме мотивационна кампания сред 200 доставчика за популяризиране на законовите им задължения.

В предизборната кампания за Парламентарни избори ‘2014 ситуацията значително се подобри. Може би защото беше реализирана и международна мисия за наблюдение на изборите на OSCE/ODIHR, която включва и специализиран мониторинг на медиите. Наред с това имаше и засилено **национално гражданско наблюдение на изборите** и на медиите в предизборната кампания.

В това наблюдение остро впечатление направи масовото неспазване на задължението при огласяване на данни от изследвания да се съобщават четири задължителни паспортни реквизита – поръчител, възложител, източник на финансиране и извършител на изследването – **от 280 медийни публикации 250 бяха в нарушение. Сигнализирахме ЦИК за 100 от тях. Тя издаде 35 акта за нарушение.** Част от нарушенията бяха потвърдени и от ВАС.

Възникна въпросът дали социологическите агенции, когато представят изследванията си, съобщават тези реквизити. Ако не ги съобщават, медиите няма откъде да си ги измислят, но ако ги съобщават, тогава медиите защо ги съкращават? Отвори се и спор – **какво означава огласяване на данни в медийна публикация?**

При третия мониторинг по време на кампанията за Местни избори ‘2015 се проявиха първите маркери за установяване на **култура за спазване на нормите** на ИК от доставчиците. Те вече бяха правно информирани, познаваха своите права и задължения в предизборната кампания. Регулаторните органи също вече бяха усвоили нормите, но и бяха приели модели как да изпълняват своето правомощие да контролират доставчиците – в тази кампания ЦИК сама публикува списък на доставчиците, които са депозирали офертите си, а ОИК Силистра предприе самостоятелни проверки на регионалните медии.

Намаля и броят на публикациите, огласяващи данни от електорални изследвания извън рамката на закона. Е, вярно е, че в тази кампания за „социоло-

гия" почти не се говореше – бяха огласени само 4 изследвания и открихме едва 50 медийни публикации по тях.

Очевидно предходните две кампании бяха дали възможност за осъществяване на така нар. психологическо въздействие на правните норми върху субектите и процесът вече се насочи към постигане на така нар. юридическа ефективност на правните норми. **Юридическата ефективност, обаче, не е еднаква със социологическата ефективност, а само една нейна необходима предпоставка.**

Резултатите от мониторинга в предизборната кампания за Предсрочните парламентарни избори през 2017 показаха, че медиите са се върнали обратно към началото. **Не толкова медиите не изпълняваха задълженията си, колкото регулаторът ЦИК изневери на модела си на контрол и реакция**. Множество сигнали останаха без решение, въпреки че ЦИК е длъжна да издава решение по всеки получен сигнал до 24 часа от получаването му. Отделните РИК реагираха различно спрямо подадените сигнали за нарушения от страна на медиите. **Практически предложиха няколко прочита** на законовите текстове, което поставя риск от неравнопоставеност между доставчиците на медийни услуги.

Движението по сигналите постави остро **въпроса за прецизността на законовите формулировки**. Не само между отделните РИК, но и вътре в ЦИК се появиха **разногласия в прочита** на определени членове от ИК.

Всичко това задължително изисква промени в регулаторната система на медиите в предизборна кампания, включително издаване на методически указания за работа по сигнали и жалби за нарушения от страна на доставчици на медийни услуги. **Необходими са промени, за да бъде гарантирана равнопоставеността на доставчиците на медийни услуги** в предизборната кампания, а след това и плурализма на публичния дебат, равнопоставеността на кандидатите, информирания избор на гражданите, устоите на демокрацията.

Изводите са достигнати вследствие на мониторинг на дейността на медиите в четири предизборни кампании в периода 2014-2017, проведен съгласно следващата методическа рамка.

Методическа рамка и характеристики

Основен принцип на нашата работа е: **наблюдаваш » регистрираш » сигнализираш » предлагаш.** От него произхождат и четирите цели на медийния мониторинг на ГИСДИ в предизборна кампания:

- да извърши **наблюдение на дейността** на доставчици на медийни услуги по методика, съобразена с международните стандарти за наблюдение на медиите в предизборна кампания и приетите професионални изисквания и норми за провеждане на емпирично изследване;
- да **регистрира прояви, явления, тенденции в поведението на медиите** в предизборната кампания;
- да **сигнализира контролиращите институции за прояви на неспазване на изборното законодателство**, за нарушаване на правата на основните субекти в изборния процес – политическите партии, коалиции и инициативни комитети, от една страна, и от друга – техните избиратели;
- да **формулира препоръки** за оптимизиране на методиката на работа на регулиращите институции, както и **законодателни предложения** за усъвършенстване на системата за регулиране на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания.

За да реализираме целите си, направихме **анализ на структурата и динамиката в медийното поле в периода 2014-2017**, използвайки данни от три вида документи: доклади на международни наблюдаващи институции; научни изследвания; популярни публикации в медиите, вкл. социални. Тази комбинация позволява извеждане на картина на състоянието на българското медийно поле през гледната точка на институции извън България – външен образ; в перспективата на научната систематика и методология – вътрешен обективен образ; в призмата на популярното говорене и мислене – медиите сами за себе си, аудиторията на медиите за медиите. След това и анализ на системата за регулация на медиите и в частност – регулаторната рамка за дейността на медиите в предизборна кампания. Подобен анализ е необходим, за да се очертаят правата и задълженията на медиите в предизборна кампания и на тази база да се изведат конкретните емпирични индикатори за провеждане на медийния мониторинг, който в отделни случаи включва и анализ на съдържанието, разпространявано от медиите преди избори.

От друга страна, анализът на системата за регулация на доставчиците на медийни услуги по време на предизборна кампания позволява **вникване в административно-наказателните процедури по оспорване на нарушения** от страна на доставчиците и подготовка на необходимите правно обосновани документи за оспорване. Това ни беше необходимо, за да изпълним втората цел – сигнализиране на институциите с правомощия да контролират и регулират дейността на доставчиците – ЦИК, РИК, СЕМ. Третата задача бе да се формира извадка от медии, върху която да се реализира изследването. Извадката е представена по-долу и детайлно в Приложение „Методика и инструментариум".

Методиката на медийния мониторинг е изработена в съответствие с:

- методиката за наблюдение на медиите в изборен процес на OSCE/ODIHR (OSCE/ODIHR, 2012);
- методиката за мониторинг на медиите от граждански организации на NDI (Norisp 2002);
- методиката за мониторинг на електронни и печатни медии на MEMO 98 (MEMO 98, 2003);
- методическите принципи на емпиричното социологическо изследване;
- установените професионални стандарти за провеждане на мониторингови изследвания.

Фокусът е поставен върху критерия „законност". Спазват ли медиите и регулаторите основния демократичен принцип за върховенство на закона в предизборна кампания? Или и медиите, и регулаторите обичат да говорят за върховенство, виждат и посочват примери за подчиняване на закона, изискват уважение на законовото върховенство от другите и през цялото време забравят, че и те следва да правят същото.

Конкретно, в кампаниите за Европейски избори през 2014, предсрочните Парламентарни избори през 2014 и 2017, Местните избори през 2015 наблюдавахме изпълнението от доставчиците на медийни услуги на основни нормативни изисквания към тяхната дейност. Нормите, т.е. задълженията на доставчиците в предизборна кампания са описани в ИК, а именно:

- публикуване на интернет страницата на доставчика и депозиране в ЦИК, РИК, Сметна палата на условия, ред за предоставяне на време и тарифи за извършване на платени медийни услуги – чл. 187, чл. 198;
- поддържане на цена за политическа реклама, не по-висока от средната за търговска реклама през последните 6 месеца преди началото на кампанията – чл. 198, ал. 4)

- предоставяне на информация за сключените договори на интернет страницата – чл.180;
- обозначаване на платеното съдържание – чл. 179;
- предварително заплащане на медийните услуги – чл. 179, чл. 198;
- неразпространяване на анонимни материали с предизборна тематика – чл. 177;
- даване на право на отговор – чл. 190, чл. 198;
- огласяване на данни от социологически и други изследвания, свързани с предизборната кампания – чл. 205;
- забрана за агитация в деня преди изборния и в изборния ден – чл. 182, ал. 4;
- депозиране на отчети за извършени медийни услуги по време на кампанията в Сметната палата – чл. 172, ал. 2.

Съвкупност от наблюдавани обекти – извадка

Извадката няма претенции за представителност. Включени са **само търговски доставчици на медийни услуги**. СЕМ като орган, регулиращ дейността на електронните медии, прави мониторинг в предизборна кампания върху извадка от електронни медии с национален и регионален аудиторен обхват. В тях влизат и обществените – БНТ и БНР. Решихме, че вместо да припокриваме извадките, по-добре би било да разширим обхвата на наблюдавани доставчици и затова се фокусирахме върху търговски доставчици от трите посочени в ИК типа – печатни медии, доставчици на онлайн новинарски услуги и електронни медии. Следва да се отбележи и съществуващата разлика в задълженията на обществени (Раздел IV от ИК) и търговски медии (Раздел V от ИК).

Обществените отразяват кампанията според Споразумение за формите, темите на предизборната кампания, форматите и екипите, одобрено от ЦИК (чл. 189, ал. 4). Редът за представяне на кандидатите, регистрирани от партиите, коалициите и инициативните комитети, в различните форми на предизборната кампания се определя от ЦИК чрез жребий (чл. 192, ал. 1). Предизборната кампания в БНТ и БНР се **открива и закрива с безплатно излъчване на клипове** на кандидатите с продължителност до 40 сек. (чл. 193). По време на кампанията са длъжни да предоставят **безплатно не по-малко от 240 минути за предизборни диспути** (чл. 195) и **не по-малко от 60 минути** в програмите на регионалните радио- и телевизионни центрове (чл. 196).

По време на предизборна кампания БНТ и БНР имат право **и на платена политическа реклама**, като за разлика от ЗРТ, където е предвидена специална

регламентация на платената търговска реклама в двете медии с цел осигуряване на равнопоставеност между търговски и обществени медии на медийния пазар, в ИК не е предвидена подобна за платено отразяване на предизборната кампания (чл. 194). Може би като регулатор на равнопоставеността може да се приеме законовото изискване **рекламната тарифа на БНТ и БНР да бъде одобрена от Министерски съвет** (чл.197), а тази на **търговските да не е по-висока от средната за търговска реклама през последните 6 месеца** преди началото на кампанията (чл. 198, ал. 4).

Наблюдението върху спазването на тези законови изисквания е извън обсега на представения тук медиен мониторинг, тъй като обществените медии БНТ и БНР не са в извадката. Изключение прави мониторингът на президентската кампания през 2016, когато фокусът беше върху съдържателен анализ на телевизионните предизборни дебати, включително и в програмата на БНТ.

Остава само един доставчик, който не попада нито в извадката на СЕМ, нито в тази на ГИСДИ, нито пък в извадките на останалите колеги наблюдатели. **Това е БТА. БТА не е нито обществена, нито търговска**. Не е печатна медия, не е и доставчик на онлайн новинарски услуги, въпреки че разпространява съдържание най-вече чрез интернет сайта си, не е и електронна медия. БТА е национална информационна агенция. **Работи по специален закон** и по силата на финансирането и избора на ръководство тя може да бъде определена като единствената държавна медия, доставчик на медийни услуги. В предизборна кампания тя е **длъжна да дублира излъчваното от страницата на ЦИК съдържание.** Няма специална регулация за БТА в ИК. Не е посочена в раздела за обществени медии. Предвид това, може би е основателно предположението, че дейността ѝ в предизборна кампания се регулира като на търговски доставчик на онлайн медийни услуги. Нищо не е изрично споменато за БТА в ИК. През всички наблюдавани кампании БТА представя на страницата си, в ЦИК и Сметната палата своята тарифа за предоставяне на платени медийни услуги – „*Тарифа Вот*", например. Тази неизясненост на статута на нейната регулация е причината БТА да не е включена в извадката за медиен мониторинг на ГИСДИ.

Търговските доставчици в извадката са разпределени според:

- **технология** на разпространение – хартия за печатните медии, интернет за доставчиците на онлайн новинарски услуги и кабел, сателит за доставчиците на аудио-визуални медийни услуги, като целта е да бъдат представени и трите типа медии;
- **обхват** на разпространение – национален и регионален аудиторен обхват като целта е да бъдат представени, освен национални медии, и медии, обслужващи потребностите на регионално обособени аудитории в 31 многомандатни избирателни района на страната.

Основните критерии за селектиране на извадката са:

- аудиторен **обхват и разпознаваемост** на медията (reach and recognition);
- **ангажираност на аудиторията** – реакция, разпространение на медийното съдържание (engagement);
- **равномерна разпръснатост** на извадката на територията на цялата страна.

Извадката е формирана на база:

- данните на НСИ за радио- и телевизионна дейност през 2014-2017 г.;
- информация от регистъра на собствеността в електронните медии на СЕМ;
- информация от Българска медийна карта на Пиеро-97 за 2014-2017;
- за регионалните медии – интервюта с представители на местната общност – журналисти, общественици, интелектуалци, с цел идентифициране на медиите в района с най-голяма популярност сред аудиториите;
- за онлайн медиите – данни от проекта „Медийно око", класациите на онлайн медии и други интернет сайтове на българският интернет брояч Tyxo.bg, Alexa.com и Gemius.com; търсене чрез Google на новинарски сайтове във всеки избирателен район от страната 30 дни преди началото на съответната предизборна кампания. Сред най-посещаваните 500 български сайта (Alexa.com) открихме имената на средно 40 най-посещавани български новинарски сайта, предимно ориентирани към аудитория от цялата страна. Онлайн медиите със съдържание, насочено към определен регион и при всички проверки бяха 7. Българският интернет брояч Tyxo.bg посочва като най-посещавани 30 онлайн медии в класацията си от 100 сайта. Сред тях виждаме различни имена в сравнение със сайтовете, посочени от Alexa.com. Обяснението е в генералната съвкупност, с която работят двете системи – Tyxo.bg измерва посещаемост на сайтове, регистрирани в системата, а Alexa.com отчита посещаемост на всички работещи в интернет сайтове. Google посочи 120-130 онлайн медии.

Големината на съвкупността от обекти, наблюдавана в съответната предизборна кампания, е: (Разпределение на извадката в приложение „Методика и инструментариум")

- Европейски избори '2014 – 143 търговски доставчика;
- Парламентарни избори '2014 – 181 търговски доставчика;
- Местни избори '2015 – 121 търговски доставчика;
- Парламентарни избори '2017 – 117 търговски доставчика.

Времеви обхват на наблюдението

Периодът на наблюдението върху дейността на доставчиците на медийни услуги е времето на **предизборната кампания, 30 дни преди изборния ден**. Законовото изискване за огласяване на данни от електорални изследвания влиза в сила от издаване на Указ на президента за назначаване на изборите. Поради тази обективна причина мониторингът на изпълнение на тази норма е подълъг от 30-те дни на предизборната кампания. Той обхваща периода от издаване на Указ на президента – не по-късно от 60 дни преди изборния ден (чл. 4), до изборния ден включително.

Оспорване на нарушения

Освен методично наблюдение на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания и регистрация на изпълнението или нарушението на законовите норми, мониторингът ни прави още две стъпки: оспорване на регистрираните нарушения и извеждане на препоръки и предложения за законодателни промени.

Оспорването на нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания от страна на доставчици на медийни услуги започва с **регистрация** на съответното нарушение чрез планирано и методично **наблюдение на дейността** на медиите в кампанията. Регистрацията включва **проверка на фактическото нарушение** и **проверка на описващите го законодателни текстове.**

Втората стъпка е изработване на модел за **гражданска реакция** в установената административноправна рамка. ИК позволява на наблюдателите да подават **жалби и сигнали** за нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания. Нарушенията на правилата за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги е най-подходящо да бъдат сигнализирани от наблюдателите. Това става чрез **подаване на сигнал** до съответната избирателна комисия.

Подаването на жалба предполага нарушаване на правата на наблюдателя от доставчик на медийна услуга. Когато наблюдателят не е лично засегнат, формата за оспорване на нарушение е сигнал. Жалба е допустимо да се подава при обжалване на решение на контролен орган пред по-висшестоящ.

За да сигнализираме за нарушения, използвахме утвърдените от ГИСДИ бланки за сигнали и жалби. В тях са предвидени всички необходими реквизити за стартирането на административен процес. Представени са тук в приложение „Методика и инструментариум”.

Според българското административноправно законодателство сигналите и жалбите следва да бъдат придружени от **надеждни доказателства** за съответното нарушение. Като надеждни доказателства приехме следните:

- За **онлайн медии** – (1) скрийншот на публикацията с ясно видима дата и час на публикуване; (2) описание на публикацията – медия, автор, заглавие, дата и час на публикуване, адрес;
- За **печатни медии** – (1) снимка на страницата, на която е публикуван материалът; (2) описание на материала – медия, автор, заглавие, страница, брой на вестник (списание), дата; (3) прилагане на страницата от изданието, на която се намира публикацията; (4) прилагане на целия брой на вестника, списанието, в което се намира публикацията;
- За **електронни медии** – радио и телевизия – (1) описание на излъчения материал – медия, предаване, водещ, тема, дата и час на излъчване; (2) ако предаването е публикувано в интернет посочваме адрес на публикацията; (3) видеозапис на предаването като приложен файл към сигнала, на диск или на друга подвижна памет.

Третата стъпка е водене на регистър на подадените сигнали. Всеки от сигналите следва да бъде описан в специализиран регистър по следните категории: (1) пореден номер на сигнала; (2) дата на подаване; (3) сигнализирано нарушение; (3) доставчик на медийна услуга, срещу който се подава сигнал; (4) начин на подаване на сигнала – имейл, телефон, лично в деловодство.

Четвъртата стъпка е проследяване на движението по сигнала. Контролиращите институции следва да: (1) публикуват получените сигнали в техните публични регистри; (2) вземат решение по всеки сигнал до 24 часа от получаването му, а в изборния ден – до час; (3) публикуват решението си по сигнала; (4) съставят акт за нарушение. Доставчиците на медийни услуги могат да обжалват решенията на ЦИК, РИК, ОИК пред по-висшестояща инстанция. Това също е стъпка от движението по сигнала, която проследяваме. Интересува ни и решението или определението на инстанцията, пред която се обжалват решенията по наши сигнали. Всичко това описваме в нашия регистър на сигнали.

Петата стъпка е анализ на решенията на контролиращите органи – ЦИК, РИК, ВАС. Анализът правим по въпросник, представен тук в приложение „Методика и инструментариум".

Препоръки и предложения за законодателни промени

Работата по оспорване на нарушения – от регистрацията на нарушението до анализ на решенията на контролиращите институции – изисква **стриктна организация** и оптимално използване на ресурси човешки, социални, икономи-

чески. Тя е необходима, за да се осъществи надеждно емпирично изследване на ефективността на регулаторната рамка за медиите в предизборна кампания. Въз основа на получените резултати си позволяваме **да правим препоръки към работата на институциите**, участващи в изборния процес – контролиращите органи ЦИК, РИК, ОИК, медийният регулатор СЕМ, държавния финансов контрольор Сметна палата, политическите партии и коалиции, инициативните комитети и независимите кандидати, а също и към доставчиците на медийни услуги. Вече два пъти аргументирано предлагаме законодателни промени. Първия път, през 2014, експертните ни предложения стигнаха до Законопроект за изменение и допълнение на ИК, внесен в 42 НС. След четири мониторинга тук предлагаме нови 25 промени в ИК.

Изготвянето на препоръки и предложения за законодателни промени е последната стъпка от нашия медиен мониторинг.

Вярваме, че само следвайки принципа **наблюдаваш » регистрираш » сигнализираш » предлагаш**, дейността на изборните наблюдатели може да бъде полезна на политическите субекти, кандидатите, при осигуряване на правото им на равнопоставеност в публичния дебат. Само чрез проактивна позиция можем да бъдем в полза на избирателите и тяхното право да направят информиран избор. Гражданската активност, превръщаща се в граждански натиск върху изборните институции е тази, която ни спасява от усещането за безпомощност на държавата в изборния процес, което в настоящата предизборна кампания (Октомври ‘2019) имаше доста основания да се появи.

Възложител, финансиране и изследователски екип

Възложител на медийния мониторинг е ГИСДИ – гражданска наблюдателска организация, работеща на всички видове избори от Юли 1990 до днес. Работата на екипа е на доброволен принцип.

Екипът е съставен от будни хора с високо образование, професионално отношение към медиите и активна гражданска позиция. В изследователската и аналитичната работа участват студенти от четири български университета: УНСС, УНИБИТ, СУ, БСУ. Подробно описание е дадено в приложение „Методика и инструментариум”.

Сделката на медиите и политиците

Оферти за платено отразяване на кампанията

Всяка сделка започва с предоставяне на оферта. Депозирането и публикуването на офертите за платено отразяване на предизборната кампания е практически **първото задължение** на доставчиците на медийни услуги в предизборната кампания. Това е и шансът им да направят първо добро впечатление. Идеята е чрез депозирането и публикуването на офертите да бъдат защитени няколко основни принципа на демокрацията в изборен процес.

Първият е **равнопоставеност** на всички участници в предизборната надпревара чрез гарантиране на еднакви условия за достъп до медийното пространство, чрез възможност политическите партии, коалиции и инициативни комитети да реагират, в случай че правото им на равен достъп е нарушено.

Вторият е **отговорност** на доставчиците на медийни услуги към възложителите по договори за платено отразяване на кампанията, към избирателите, медийната аудитория, към изборната администрация, към държавата.

Третият е **контрол** – депозирането на офертата дава възможност на избирателните комисии да контролират дали и доколко доставчиците на медийни услуги договарят отношенията си с възложителите съгласно условията в офертата, от една страна, и от друга – създава се предпоставка за стриктен финансов одит от страна на Сметната палата на дейността на доставчиците по време на кампанията.

Четвъртият е **информиран избор** – публикуването на офертите създава и разширява възможността за информиран избор на избирателите, доколкото те биха могли да видят какви условия приемат и изпълняват кандидатите за властта, за да разпространяват чрез медиите своите политически платформи и дейности, също при какви условия медиите продават времето и пространството си на политиците, както и има ли сраствне между медии и политици, в каква задълбоченост.

Петият е **публичност** на изборния процес – на дейността на доставчиците на медийни услуги като посредници, партньори в него, на формите на участие на кандидатите за властта в предизборния дебат чрез медиите. Именно осигуряването на публичност е една от носещите колони на демокрацията, защото дава възможност за овластяване на гражданите, избирателите, медийната аудитория, за иницииране и осъществяване на активна гражданска реакция и дори

граждански натиск, ако се наложи, в името на опазването на демократичните ценности.

Най-късно 40 дни преди изборния ден се очаква търговските медии да публикуват на интернет страниците си своите конкретни тарифи, условия, ред за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания. В този срок те следва и да депозират офертите си в ЦИК, РИК и Сметната палата.

ИК задава следните срокове за депозиране на оферти в избирателните комисии: ЦИК за медиите с национално разпространение и съответната РИК за тези с регионално, Сметната палата – най-късно до 30 дни преди изборния ден за електронни медии и 40 дни преди изборния ден за печатни медии и онлайн новинарски услуги. Мотивите на законодателя за подобна неравнопоставеност на различните типове медии биха били интересни. Различните срокове за различните типове медии са наследени от Изборен кодекс '2011.

Оказва се, че за **онлайн медиите**, така нар. доставчици на онлайн новинарски услуги, са посочени **два срока** за депозиране на офертите. Единият по чл. 187 от ИК – 40 дни преди изборния ден, като депозирането се извършва в ЦИК и Сметната палата. Вторият по чл. 198, ал. 5 – не по-късно от откриване на предизборната кампания, като депозирането се извършва в ЦИК или съответната РИК, ОИК и Сметната палата. В чл. 187 онлайн медиите се визират заедно с печатните медии, ясно и еднозначно е разписано тяхното задължение. Чл. 198, ал. 5 във връзка с Допълнителни разпоредби §1, 15, бб, позволява тълкуване на онлайн медиите като вид електронни медии и на тази основа възникват задължения към тях, сходни с вменените на търговски електронни медии, а именно – депозиране на офертите 30 дни преди изборния ден, но и депозиране в ЦИК за онлайн медия с национален обхват и в РИК и ОИК за тези с регионален.

Както е видно, §1, 15 от ИК разделя медийните услуги на 2 типа: печатни медии; медии, разпространявани чрез електронни съобщителни мрежи.

Същевременно в основната си част ИК говори за 3 типа медии: печатни; онлайн; търговски електронни.

Загубва се някъде един тип медии и оттук започва тълкуването на онлайн медиите като електронни медии. Според синтактичния и графичен код на подточка „б" медиите, разпространявани чрез електронни съобщителни мрежи са електронни медии, обществени и търговски, и онлайн новинарски услуги. Следователно онлайн новинарските услуги са подвид на електронни медии. И още, онлайн новинарските услуги се разпространяват чрез интернет, който също е вид електронна съобщителна мрежа. Подобни поводи за разнообразни тълкувания на нормите на ИК следва да бъдат изчистени.

Онлайн медиите или доставчиците на онлайн новинарски услуги влизат в обхвата на регулация по време на предизборна кампания за първи път през

2006 чрез измененията на Закон за избиране на президент и вицепрезидент на Републиката[1], чл. 11. Тогава те са наречени *„всички интернет сайтове".*

Онлайн медиите се разпространяват чрез световната електронна мрежа интернет и са практически достъпни за аудитория от целия, свързан с интернет, свят. Всяка от тях оформя свое аудиторно ядро, което може да е, но може и да не е географски локализирано. Това е причината, поради която те не могат да бъдат категоризирани според обхвата си на национални или регионални както електронните медии – радио и телевизия, или печатните медии. Ето защо дейността на **доставчиците на онлайн новинарски услуги** в предизборна кампания следва да бъде регулирана **не от РИК или ОИК, а от ЦИК.** В чл. 187 от ИК е постановено печатните медии и онлайн новинарските услуги да публикуват офертите си и да ги изпращат незабавно на ЦИК и Сметната палата. Което означава, че изпълнението на това изискване от всички печатни и онлайн медии – национални или регионални, се контролира от ЦИК, а не от съответната РИК.

Таблица 6. **Срокове за публикуване и депозиране на оферти за платено отразяване**

Вид ДМУ	Публикуване на страницата	Депозиране на офертата	Срок за депозиране
Електронен търговски национален	40 дни преди изборния ден (чл. 198, ал. 5)	ЦИК, Сметна палата (чл. 198, ал. 5)	Не по-късно от откриване на предизборната кампания (чл. 198, ал. 6)
Електронен търговски регионален	40 дни преди изборния ден (чл. 198, ал. 5)	РИК, ОИК, Сметна палата (чл. 198, ал. 5)	Не по-късно от откриване на предизборната кампания (чл. 198, ал. 6)
Печатна и онлайн медия	40 дни преди изборния ден (чл. 187, ал. 1)	ЦИК, Сметна палата (чл. 187, ал. 1)	40 дни преди изборния ден (чл. 187, ал. 1)
Онлайн медия – електронна	40 дни преди изборния ден (Доп. разп., §1, 15, бб)	ЦИК, Сметна палата (чл. 198, ал. 5)	Не по-късно от откриване на предизборната кампания (чл. 198, ал. 6)

Евроизбори '2014: публикуване на оферти през цялата кампания

Първите оферти за предоставяне на платени медийни услуги в предизборната кампания се появиха преди началото на предизборната кампания за

[1] Закон за избиране на президент и вицепрезидент на Републиката. Обн. ДВ. бр.82 от 4.10.1991. Отм. ДВ. бр.9 от 28.01.2011.

Европейски избори през 2014. Три дни след законово установения срок, на 17 април 2014 установихме, че този законов ангажимент е изпълнен само от около една трета от наблюдаваните 143 медии.

52 от общо 143 наблюдавани медии публикуваха в срок и цялостно изискането от закона:

- тарифи, валидни за конкретната кампания за Евроизбори '2014;
- конкретните условия, време и ред за публикуване и излъчване.

Офертите бяха публикувани в рубриките „*Реклама*" или „*Избори 2014*", в които е най-естествено потребителите – политически субекти, граждани, неправителствени наблюдателски организации и др. да ги търсят. Медиите, част от една медийна група, публикуват офертата за цялата група на сайта на групата или на сайта на всяка отделна медия. Първото решение затруднява потребителя да открие и използва публикуваната оферта, особено в случаите, когато не е направена хипервръзка между страницата на отделната медия и страницата на медийната група.

Добро решение за публикуване на условия, ред, време и тарифи за платено отразяване на предизборната кампания е извеждането на **допълнителен бутон** в главното меню на страницата, който води към пълната оферта на медията. Към страницата, където е публикувана офертата, е добавен **бутон за бързо отпечатване.** Решението улеснява потребителя – спестява времето му да открие офертата и да работи с нея. Медията осигурява прозрачност на условията, равен достъп на политическите субекти до формираната от нея публична среда.

Някои медии публикуват на главната си страница **интерактивен банер**, привличащ вниманието към тематиката на Европейски избори '2014. Банерът води към офертата на медията. Офертата на медията е достъпна в Word, изтегля се автоматично. Редом до офертата си, медията публикува и видеоклип на Европейския парламент за мотивация на гражданите да гласуват. Също и дискусия с настоящи български депутати в Европейския парламент: „*Защо е важен моят глас*?"

Офертата е публикувана в **рубрика „*Реклама*",** заедно с предложенията за търговска реклама на медията. Разработени са пакети в два бюджетни плана – до и над 40 000 лв. Публикуван е документ „*Указания за политическа кампания 2014*". Условията отразяват изискванията на ИК. Поставя се и изискване към възложителите да декларират произхода на средствата, с които заплащат услугите. Изисква от тях да декларират авторство на материалите, които предлагат за публикуване, както и съгласие с изискванията на ИК за обозначаване на платените предизборни материали.

* * *

91 от общо 143 медии не публикуваха в срок и цялостно изискането от закона.

Най-голям е проблемът при **онлайн медиите** – **56 от общо 77 не са** публикували условия, ред, време и тарифи за отразяване на предизборната кампания.

При **традиционните медии** – печат, радио и телевизия, съотношението на изрядните спрямо неизрядните според закона медии е **50 на 50**.

В разреза „медии с **национално и регионално покритие"**, националните медии изглежда са се справили по-успешно с първата си законово вменена отговорност в подготовката на предизборната кампания. **20** от медиите с национален обхват са публикували в срок офертите си за платено отразяване на предизборната кампания, **23** не са. При регионалните медии отношението е **29 към 72** в полза на непубликувалите своите предизборни оферти.

Регистрирахме и някои **странности**.

Малък брой медии от извадката – само **6**, от тях **5** са ежедневници и **1** – радио с регионално разпространение, предлагат офертата си за платено отразяване на предизборната кампания от Парламентарни избори '2013. Вероятно те работят при същите условия и тарифи? Или не обновяват страницата си? ЦИК приема ли този подход?

Част от медиите, непубликували офертите си по начин и в срок, указани от ИК към **17 април 2014**, изпълниха ангажимента си към закона няколко дни по-късно. Попаднахме на оферта на страницата на регионален ежедневник с тираж 5000 броя, както сам обявява, публикувана в рубриката „Реклама". Вестникът обявява **датата, на която е публикувал офертата** за Европейски избори. Обявената дата на публикация е **10 юни 2012!**

Друго интересно решение е използвано от регионален ежедневник. Отново е изписана **датата**, на която е направена публикацията на офертата – **25.05.2014**. Датата излиза далеч извън законовообявения срок, това е самият изборен ден. След него предложената оферта, едва ли ще намери клиенти.

И накрая: **ако вестникът няма интернет страница**. Прецедент е в. „Телеграф", който не поддържа интерактивна страница в интернет. На адрес http://www.telegraph.bg/ се отваря статично изображение на първата страница на настоящия брой на вестника. При това положение вестникът няма къде да публикува офертата си – според ИК публикацията трябва да е на интернет страницата на медията.

* * *

Публикуването на **условия, ред, време и тарифи за платено отразяване** на предизборната кампания продължи до края на кампанията. Броят на публикуваните оферти са увеличаваше при проверките, които правихме – на 5 май 2014, 19 май 2014 и в Деня за размисъл – 24 май 2014.

Таблица 7. **Евроизбори '2014: Публикуване на оферти**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		Тип медия	Общ бр.	Оферта ИМА 17.04.'14	Оферта ИМА 24.05.'14
Национален	ДМУ **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК, чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	7	4	5
		Радио	6	4	6
		Телевизия	10	7	9
		Онлайн медии	19	8	12
Регионален	ДМУ **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК, чл. 72 (17),чл. 87 (19) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	22	8	10
		Радио	6	2	3
		Телевизия	15	6	10
		Онлайн медии	58	13	20
	Общо		**143**	**91**	**75**

Парламентарни избори 2014:
цената на политическа реклама = 25 до100% Х търговската

Предизборната кампания за избори на народни представители на 5 октомври 2014 за наблюдателите на медиите започна с темата „публикуване на оферти". Това задължение на доставчиците на медийни услуги, както и неговото изпълнение бяха широко дискутирани на второто заседание на Гражданския борд за свободни и прозрачни избори към МС от 8 септември 2014.[2] Българските организации наблюдатели на изборите – „Институт за развитие на публичната среда", Асоциация „Прозрачност без граници", ГИСДИ, представиха първите резултати от медийния си мониторинг, а именно – публикуване на оферти за платено отразяване на предизборната кампания на интернет страниците, приложимостта и ефективността на медийната регулация във време на предизборна кампания.

[2] Стенограма от заседанието на ГБСПИ от 8.04.2014.

Ваня Нушева, Асоциация „Прозрачност без граници": *Междинните резултати от наблюдението, което „Прозрачност без граници" извършва показват, че от 180 медии – национални, регионални, местни медии в цялата страна, едва 37,7% са изпълнили изискването за публикуване на тарифите за отразяване на предизборните кампании... Докато на предходните избори съвкупният дял на тези медии, които изпълняват изискването, варира от 50 до 56%, то сега виждаме че едва 38% от медиите са спазили това изискване. Очевидно е нужно да бъде осъществяван ефективен контрол за спазване на тези правила."*

Резултатите от нашето наблюдение са обратни на по-горе цитираните. На 28 август 2014 установихме, че съотношението на медиите, спазили изискването на ИК, срещу другите е **50% на 50%.** Значително по-добре в сравнение с резултата, който получихме при наблюдение на същия индикатор преди предизборната кампания за Европейски избори през 2014, когато отношението бе 75% към 25% в полза на непубликувалите своите оферти.

Приемаме, че доставчикът е публикувал на своята интернет страница условия, ред за предоставяне на време и тарифи за платено отразяване на предизборната кампания в следните два случая:

- Публикувана е **самостоятелна тарифа** с изрично указание за валидност в рамките на предизборната кампания за избори за народни представители на 5 октомври 2014;
- В рамките на общата оферта за търговска реклама е обявено **оскъпяване** за политическа реклама и комуникация в рамките на предизборната кампания.

Таблица 8. **Парламентарни избори '2014: Публикуване на оферти**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		Тип медия	Общ бр.	Оферта ИМА 28.08.'14	Оферта ИМА 4.09.'14
Национален	ДМУ **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК, чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	8	**6**	8
		Радио	6	**4**	5
		Телевизия	8	**6**	7
		Онлайн медии	24	**17**	18
Регионален	ДМУ **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК, чл. 72 (17),чл. 87 (19) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	21	**10**	16
		Радио	6	**2**	5
		Телевизия	15	**8**	14
		Онлайн медии	93	**37**	62
	Общо		**181**	**90**	**135**

На 4.09.2014 – 10 дни след законовия срок за публикуване на офертите и ден преди официалното начало на предизборната кампания, още **45** доставчика публикуваха офертите. Така към началото на кампанията от 181 наблюдавани от нас доставчика, 135 обявиха офертите си на своите интернет страници.

Най-малко две биха могли да бъдат обясненията за това закъсняло публикуване на офертите, което наблюдавахме и в кампанията за Евроизбори ‘2014.

Първото е свързано с някои несъвършенства на законодателната рамка, за които стана въпрос по-горе. **ИК дава два срока за изпълнение на две задължения от доставчиците на медийни услуги, свързани с едно и също нещо** – офертите следва да се публикуват на интернет страниците 40 дни преди изборния и да се депозират в избирателните комисии и Сметната палата 30 дни преди изборния. Напълно възможно е част от 45-те публикувани оферти ден преди началото на кампанията или 31 дни преди изборния ден, да са се появили в интернет на тази дата, защото доставчиците на медийни услуги не са обърнали внимание на двата срока и са приели, че всичко, свързано с офертите – публикуване, депозиране, следва да се изпълни 30 дни преди изборния ден.

Второто обяснение е свързано със сътрудничеството на ГИСДИ и някои РИК-ове в периода 26 август – 3 септември 2014. След като регистрирахме липса на оферти на страниците на 91 доставчика на медийни услуги към 25 август 2014, изпратихме сигнали до съответните РИК, проследихме работата на РИК по нашите сигнали и разпространихме резултатите чрез националните медии. От своя страна по-голямата част от РИК-овете извършиха необходимите проверки, дадоха указания на доставчиците, извършващи медийни услуги в съответния район, взеха решения. Всичко това няма как да не е въздействало в процеса на взимане на решение при доставчиците: да публикувам ли офертата си или да работя на „сиво”.

Попаднахме на **нещо уникално** в тази кампания. Доставчикът на онлайн новинарски услуги „**Ден Нюз**”, регистриран и обслужващ предимно аудитория в района на 10-ти МИР Кюстендил – 4 мандата, публикува офертата си на 3 септември 2014 – 9 дни след законово определения срок. Офертата е изготвена съгласно изискването на ИК – посочени са конкретни медийни услуги, условия и цени за предоставянето им. Доставчикът е единственият в нашата извадка, който **запази коректно датата на публикация**. Това е **честност** спрямо аудиторията и избирателите, спрямо колегите и конкурентите, спрямо политическите партии, коалиции, инициативни комитети. **Поздравяваме ги!** За сравнение – медийният ни мониторинг на Евроизбори ‘2014 регистрира няколко проявления на тъкмо обратното поведение – публикацията на офертата се прави след законово изисквания срок, но доставчикът обявява на страницата си по-ранна дата на публикуване. Дори имаше случай, в който офертите за платено отразяване на

предизборната кампания за Европейски избори ‘2014 бяха публикувани през лятото на 2013 или на 25 май 2014 – изборния ден.

* * *

60 от 90-те доставчици на медийни услуги, публикували офертите си в законово изисквания срок, са изработили и публикували **самостоятелна оферта** за платено отразяване на предизборната кампания за Парламентарни избори ‘2014. Медийният мониторинг на ГИСДИ „Евроизбори ‘2014” регистрира по този индикатор само 45 доставчика. Като *самостоятелна оферта* означаваме:

- разработени са и са представени **самостоятелни и специално изработени тарифи**, валидни за конкретната кампания за избори за народни представители на 5 октомври 2014 – присъства във всички предложени оферти;
- наред с цената са публикувани и конкретни **условия, време и ред за предоставяне на време, публикуване и излъчване** на предизборните прояви на кандидатите – част от доставчиците не са разработили този аспект достатъчно ясно и еднозначно, за да се гарантира равнопоставеност на кандидатите възложители при достъпа им до медийното пространство;
- офертите са **публикувани на удачно място** в сайтовете – най-често медиите публикуват офертите си в рубриката „Реклама” или самостоятелно в горен ъгъл на страницата, където е най-естествено потребителите – политически субекти, граждани, неправителствени наблюдателски организации и др. да ги търсят. Разбира се, има и вариант, при който офертата е трудно откриваема, публикувана в рубрика „Контакти”, „За нас”, в специализираната рубрика „Избори” като новина, която изтича в потока от многото следващи новини и практически е трудно откриваема – била е видима към началото на кампанията, след това става невидима. Този вариант наблюдавахме при доставчици, които въобще не предлагат оферта за търговска реклама – рекламират или не, това е друг въпрос, и разработват и предлагат само оферта за нуждите на платеното отразяване на предизборната кампания. Може би защото законът изрично ги задължава и заплашва със санкция. Медиите, част от една медийна група, публикуват офертата за цялата група на сайта на групата или на сайта на всяка отделна медия. Първото решение затруднява потребителя да открие и използва офертата;
- публикуването на тарифите и условията е направено по такъв **начин**, че да са бързооткриваеми и да се улесни **достъпът на потребители-**

те до тях. Сам по себе си актът на публикуване на офертата не е достатъчен, за да се осигури възможност за равнопоставеност на кандидатите, поемане на отговорност от страна на медиите, контрол на дейността на доставчиците на медийни услуги, информиран избор на избирателя, публичност на участието на медиите в изборния процес. Необходимо е да се помисли как да се публикува офертата, така че бързо и лесно да бъде намерена, да е удобно за потребителя да я използва. Добрата практика, която регистрираме, е разработване на оферта, в която липсват двусмислия и възможности за разтегливи и разнозначни тълкувания; публикуване на офертата и предоставяне на възможност за потребителя за бързо и лесно изтегляне в различни формати.

* * *

30 от 90-те доставчика, публикували офертите си в срока, изискван от закона, предлагат **оскъпяване с 25% до 100%** на общата оферта за търговска реклама. През април-май 2014 при подготовката на Евроизбори '2014 за първи път наблюдавахме това решение на страниците на 7 доставчика на онлайн новинарски услуги – 5 с национален аудиторен обхват и 2 с регионален. Предложеното оскъпяване беше в същия диапазон. Очевидно формата се харесва на професионалната гилдия. Две години по-късно народните представители решават да поставят таван на оскъпяването и въвеждат в ИК норма, според която цените на политическата реклама не могат да надвишават средните цени на търговска реклама през изминалите 6 месеца преди началото на кампанията (чл. 187, ал. 3 и чл. 198, ал. 4)

Таблица 9. **Самостоятелна оферта vs оскъпяване на търговската**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		Тип медия	Оферта ИМА 28.08.'14	Самостоятелна	% над търговска
Национален	ДМУ **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	6	**3**	3
		Радио	4	**4**	0
		Телевизия	6	**6**	0
		Онлайн медии	17	**4**	13
Регионален	ДМУ **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК, чл. 72 (17), чл. 87 (19)*	Печатни медии (ежедневници)	10	**8**	2
		Радио	2	**2**	0
		Телевизия	8	**7**	1
		Онлайн медии	37	**26**	11
		Общо	**90**	**60**	**30**

Настоящият мониторинг ни изненада с ново решение – **изключение** от общата практика за формулиране на оскъпяването. Забелязахме го в офертата на доставчик на онлайн новинарски услуги с регионален обхват – „Монтана днес", регистриран и разпространяващ медийни услуги предимно на територията на 12-ти МИР Монтана, на който са разпределени 5 депутатски мандата. Доставчикът предлага **умножаване на цените** от търговската рекламна оферта с „**коефициент 5**". Значи ли това увеличаване на цените за политическа реклама с 500% спрямо търговската?!

* * *

Към 28 август 2014, три дни след законово установения срок за публикуване на оферти за платено отразяване на предизборната кампания, **91 доставчика от наблюдаваните 181 НЕ СА публикували офертите си.** Причините за пропускане на срока за публикуване на оферти вероятно са от различен характер. От непрецизирани в закона термини, условия, позволяващи двуяко тълкуване, до непрецизни в своята работа медии, незапознати с регулаторната рамка, в която следва да работят в изборен процес.

Можем да очертаем следните **модели за неизпълнение** на законовото изискване доставчиците на медийни услуги да публикуват офертите си за платено отразяване на предизборната кампания на интернет страниците си не покъсно от 40 дни преди изборния ден:

- не се открива **никаква оферта** на страницата на доставчика – за всички такива регистрирани случаи сигнализирахме РИК и ЦИК;
- открива се **оферта за Европейски избори** '**2014** или за по-рано провеждани избори – наблюдаваме в **13** от доставчиците, включени в извадката. Очевидно те знаят за своето задължение, но или са решили да не предлагат платено отразяване, или са пропуснали срока, за да обявят офертата си. За всички такива случаи сигнализирахме РИК и ЦИК;
- открива се **навигационен бутон „Оферта Парламентарни избори"** или подобно, но към 28 август 2014 страницата, към която води бутонът е празна или не се отваря. Наблюдаваме такова решение при **5** от доставчиците, включени в извадката. Софтуерната подготовка за изпълнение на законовото задължение тук е очевидна, но сама по себе си тя е недостатъчна, след като към датата, изисквана от Изборния кодекс, място за оферта има, но оферта все още няма. Сигнализирахме РИК и ЦИК за подобни случаи. Част от сигналите не бяха уважени, тъй като към датата на проверка по сигнала и вземане на решение офертите вече бяха публикувани.

Най-голям дял на неспазили изискването на ИК имат **онлайн медиите.** Може би те не се самоидентифицират като предоставящи „*онлайн новинарски услуги*". Възможно е да има проблем с разбирането на термина „*онлайн новинарски услуги*" сред журналистическата и медийна гилдия, сред обществеността. Съдържанието на термина е изяснено в ИК. Проверка в Гугъл показва, че терминът „*онлайн новинарски услуги*" се използва само в България в рамките на изборното законодателство. В научни публикации – български и чуждестранни, е възприет терминът „*онлайн медии*", обозначаващ интернет-базирани комуникационни платформи – интернет информационни агенции; информационни сайтове; информационно-аналитични сайтове; блогове. По аналогия от „*аудио-визуални медийни услуги*" (Директива за аудио-визуалните медийни услуги, 2007) вероятно е направен пренос към „*онлайн медийни услуги*" още в текста на Изборен кодекс '2013, Допълнителни разпоредби, чл. 19 (б) бб.

Непубликуването на офертите за платено отразяване на предизборната кампания е директно свързано с разходването на така нар**. медийни пакети**. Според чл. 178 от ИК държавата предоставя средства за медийни пакети в размер до 40 000 лв. на партиите, коалициите, инициативните комитети, регистрирали кандидати. Целта на медийните пакети е да се помогне на нови или малки политически субекти, участващи в изборната надпревара, да получат достъп до медийното пространство. Става дума за публичен държавен ресурс, който чрез политическите партии, коалиции, независими кандидати следва да постъпи в сметките на доставчиците на медийни услуги. Според ал. 5. редът за предоставянето и разходването на средствата за медийните пакети се определя от ЦИК, съгласувано с министъра на финансите.

Медийните пакети са въведени чрез ИК. Предизборната кампания за Европейски избори '2014 е първата, в която законовата норма има своето практическо приложение. Още тогава, предвид резултатите от първата проверка от наблюдението на медиите – публикуване на оферти, поставихме въпроса**:** *признават ли се като разходи плащания за политическа реклама и други предизборни материали, направени към медии, неспазили в срок изискването на чл. 187 и чл. 198 ал. 4 от ИК, 2014, т.е. недепозирали и непубликували своите предизборни оферти?* Получихме индиректен отговор от ЦИК по време на подготовката на следващата предизборна кампания. В решение относно реда за предоставянето и разходването на средствата за медийни пакети в изборите за народни представители на 5 октомври 2014 г. ЦИК добави текст, според който средства от медийни пакети не се разпределят на доставчици, които не са обявявали условията и реда, и тарифите.[3] Доколко това намерение се е превърнало в практика е друг въпрос – в кампанията за Парламентарни избори '2017 неиз-

[3] ЦИК. *Решение № 785-НС.* София, 26.08.2014, т.14.

рядни доставчици получиха средства от медийни пакети, а в тази за Местни избори ‘2015 огромна част от средствата се концентрираха в един доставчик.

При липсата на специализиран медиен мониторинг на печатни и онлайн медии към ЦИК не може да се очаква, че ЦИК ще успее да отсее изрядните към закона от неизрядните. Би могла да отчете само тези, които са депозирали офертите си, но ще й е трудно да разграничи публикуваните от непубликувалите оферти на интернет страниците си. Сигнализирахме ЦИК за всички доставчици, на чиито страници не открихме оферти в законово изисквания срок и в кампанията за Парламентарни избори през 2014, и в следващата за общински съветници и кметове през 2015, и в по-следващата – за Парламентарни избори през 2017. Дали и как е употребена тази информация, не знаем.

„Имаме проблеми с вестници като „Монитор” и „Телеграф”, които две кампании поред абсолютно не публикуват нито тарифи, нито договори. Ние не знаем дали те изобщо предлагат платено съдържание”, каза Антоанета Цонева, ИРПС на заседание на ГБСПИ[4] в началото на предизборната кампания.

Изказването й предизвика гневна ответна реакция на вестниците „Телеграф” и „Монитор” (Монитори, 2014), които защитаваха своята изрядност спрямо закона. С известно закъснение от законовия срок, малко преди началото на кампанията за избори на народни представители на 5 октомври 2014, в. „Телеграф” публикува валидната за кампанията оферта заедно с тази на в. „Монитор” на интернет страницата на в. „Монитор”.

Ние регистрирахме публикация на офертите при втората проверка, на 4 септември 2014.

Този задочен спор, доколкото се случваше през страниците на вестниците, се оказа с **положителен ефект спрямо медийната и обществена среда** тъкмо в началото на предизборната кампания. В дневния ред на предизборното внимание влезе не просто темата за отговорностите на медиите по време на кампанията, но тя бе ситуативно и емоционално развита, което даде допълнителна стойност. **След всичко това медиите вече не можеха да се правят, че не знаят, че нехайно са забравили сроковете и задълженията си, наблюдателите не можеха да не изострят сетивата си**. От своя страна политическите партии, коалиции, инициативни комитети и избирателите не можеха да останат равнодушни.

От друга страна, **непубликуването и недепозирането** на оферта може **да не е нарушение**.

- Когато доставчиците на медийни услуги са решили да отразяват предизборната кампания **безплатно, в полза на обществения интерес**,

[4] Стенограма от заседанието на ГБСПИ на 8.09.2014.

поставяйки своята обществена мисия пред ежедневната пазарна логика. В тази връзка препоръчваме *разграничението между доставчици на медийни услуги, които отразяват платено, и тези, които отразяват безплатно предизборната кампания, да бъде въведено в законодателния текст, с цел да се намали обхватът на сивия бизнес с медийни услуги по време на кампанията и едновременно с това да се даде яснота на избирателя коя медия в полза на какво избира да работи.*

- Когато доставчикът на медийни услуги е едновременно лидер, член, симпатизант на партия, коалиция, независим кандидат и решава да **работи безвъзмездно в полза на своята партия, коалиция, инициативен комитет.** Такива случаи регистрирахме по време на мониторинга в кампанията за избори за членове на Европейски парламент на 25 май 2014, имаше ги и в кампанията за националните избори – телевизия „Алфа", в. „Дума", информационният сайт www.bnews.bg и др. Става въпрос за така нар. партийни медии, от които е нелогично да се очаква, че ще отразяват платено кампанията на политическите си опоненти, или че партията собственик на медията ще заплати на своята медия определени услуги и ще обяви това финансово отношение. Партийните медии е тема, която в предизборна кампания се отнася към по-големия нерешен проблем – собствеността в българските медии.
- Когато доставчикът на медийни услуги е с **малък аудиторен обхват** и очаква да не привлече интересите на политическите партии, коалиции, инициативни комитети.

Депозиране на оферти

Освен да публикуват на интернет страниците си офертите, доставчиците на медийни услуги следва и да ги **изпратят в ЦИК, РИК или ОИК и Сметната палата в срок**, определен от ИК. Проследихме изпълнението и на това законово изискване. Възползвайки се от формалното основание, което ни дава Законът за достъп до обществена информация, на 9 септември 2014 изпратихме писма до всички избирателни комисии и Сметната палата с молба да ни бъде предоставен списък на доставчиците на медийни услуги, които са депозирали в срок, указан от ИК, условия, ред за предоставяне на време и тарифи за платено отразяване на предизборната кампания, съгласно чл. 187 и чл. 198 (5) от ИК, както и депозираните от доставчиците оферти за платено отразяване на предизборната кампания.

Получихме отговор от Сметната палата. Информацията, която ни предоставиха, беше публикувана и на интернет страницата им.

Получихме отговори от 19 от 31 Районни избирателни комисии: РИК Благоевград, РИК Бургас, РИК Велико Търново, РИК Видин, РИК Габрово, РИК Добрич, РИК Кюстендил, РИК Ловеч, РИК Монтана, РИК Перник, РИК Плевен, РИК Разград, РИК Силистра, РИК Смолян, РИК Русе, РИК Шумен, РИК Ямбол, 23-ти РИК София, 25-ти РИК София.

РИК Плевен ни извести, че е публикувала списък на доставчици, депозирали офертите си, както и самите оферти, на своята интернет страница. Това е **добра практика** от гледна точка осигуряване на публичност на изборния процес и препоръчваме всички избирателни комисии – централната, районните и общинските, които имат правомощие да контролират провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги, да публикуват по примера на РИК Плевен и Сметната палата регистър с депозираните при тях оферти, както и самите оферти на своята интернет страница веднага след законовия срок за депозирането. С времето все повече комисии привикнаха да публикуват списъци с доставчици, депозирали офертите си.

Не получихме отговор от ЦИК и 12 РИК.

В Сметната палата са депозирали оферти **152 доставчика** на медийни услуги. По списък на Сметната палата броят им е 163. От този списък става ясно, че депозирането на оферти в Сметната палата започва от 5 август 2014 и продължава до 29 септември 2014 – седем дни преди изборния ден, като се има предвид, че шестият и седмият са забранени за политическа реклама и агитация. Сред подалите оферти в срок са Българската национална телевизия и Българското национално радио. Това, обаче, далеч не са единствените два обществени доставчика на медийни услуги, планиращи да отразяват платено предизборната кампания. Виждаме и офертите на още 5 регионални общински радиа, 2 общински вестника и 1 телевизия, чиито доставчици са съответните общини.

Откриваме офертите за **2 интернет страници, които не представляват онлайн новинарски услуги,** а са сайтове на организации, занимаващи се с друга, немедийна дейност. Това идва да покаже, че всеки интернет сайт, независимо какъв е основният му предмет, може да бъде интерпретиран като доставчик на медийна услуга и да извършва медийни услуги по време на предизборна кампания.

Доставчиците на аудио-визуални медийни услуги, известни още като традиционни електронни медии – радио и телевизия, като цяло спазват законово определения срок за депозиране на оферти. Само 3 регионални кабелни телевизии са депозирали офертите си с 3-6-дневно закъснение.

По-голямата част от печатните и онлайн медии са депозирали офертите си в срока, валиден за електронните медии. **За онлайн медиите това има известно извинение**, доколкото ИК предвижда два законодателни режима за тях –

веднъж се подчиняват на правилата, валидни за печатните медии, и втори път на нормите, отнасящи се до електронните медии. От общо 34 оферти за онлайн новинарски медийни услуги 15 са подадени в срока по чл. 187 от ИК, 14 са подадени в срока по чл. 198 (5) и 5 са извън всички срокове.

Що се отнася до печатните медии: 17 на 20 в полза на неспазилите законния срок, за тях няма извинение – закъснели са.

От всичките 152 доставчика **само 10 са подали офертите си извън** и в разрез с всички указани срокове.

Доставчиците, депозирали офертите си в 19-те РИК, от които получихме информация, са 81. Трудно е да се определи колко от тях са спазили срока за депозиране на офертите и колко не, както и колко от тях са подали офертите си и в Сметната палата според изискването на закона и колко не са, тъй като 13 РИК-а не отговориха на заявлението ни за достъп до обществена информация, а от кръга на отговорилите – не всички са посочили датата, на която е извършено депозирането.

Таблица 10. **Парламентарни избори '2014: Оферти, депозирани в Сметна палата**

Тип доставчик	Медийни услуги (бр.)	В законовия срок	ИЗВЪН законовия срок
Печатни медии	37	**17**	**20**
Радио	34	**34**	**0**
Телевизия	40	**37**	**3**
Онлайн медии	34	**15** (чл. 187, ИК)	**19** (15 в срок чл. 198 (5) + 4 извън сроковете)
Други сайтове	2	**2** (като онлайн медии)	**0**
Неидентифицирана медийна услуга	13	–	–
Общо*	160	**105**	**41**

**Общият брой отчита медийните услуги. Някои доставчици доставят няколко услуги*.

* * *

Отвъд количествените индикатори, при анализ на офертите, депозирани в РИК и Сметната палата, прави остро впечатление сливането на понятията *доставчик на медийна услуга* и *медийна услуга*. Според ИК доставчик на медийна услуга е физическото или юридическото лице, което носи редакционна отговорност, т.е. упражнява ефективен контрол върху съдържанието, програмните схеми, каталога на предоставяните медийни услуги (Допълнителни разпоредби, §1, 16). Дефиницията е заимствана от чл. 4 от ЗРТ и води към идеята, че **доставчи-**

кът е собственикът, доколкото именно той е регистриран като физическо или юридическо лице в Търговския регистър.

Медийна услуга е печатната **медия**, електронната медия, онлайн медията (Допълнителни разпоредби, §1, 15. ИК). ИК задължава доставчиците да депозират или публикуват условия, ред за предоставяне на време и тарифи за платено отразяване на предизборната кампания. Това означава, че офертите следва да се подават от доставчиците на медийни услуги, а не от медийните услуги, както констатираме в по-голямата част от случаите. В офертите следва ясно да е посочено, че това е офертата на доставчик „Х" за отразяване на предизборната кампания чрез медийна услуга „У". По този начин се осветлява фигурата на собственика, той не се скрива, а поема своята отговорност в изборния процес.

Качество на офертите

Направихме съдържателен анализ на публикуваните оферти, за да проверим доколко и как доставчиците отговарят на изискването на закона да публикуват *едни и същи условия и цени, ред за предоставяне на време* на политическите партии, коалиции и инициативни комитети. (чл. 187 и чл. 198 от ИК). Анализирани са общо 120 оферти. Разпределени са както следва:

Таблица 11. **Парламентарни избори '2014: Качество на офертите – извадка**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		**Тип медия**	**Общ брой**
Национален	Доставчици на медийни услуги **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК, чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	6
		Радио	6
		Телевизия	7
		Онлайн медии	17
Регионален	Доставчици на медийни услуги **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК, чл. 72 (17), чл. 87 (19) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	13
		Радио	4
		Телевизия	11
		Онлайн медии	51
	Общо		**120**

Фокус на интереса ни бе въпросът: Какви условия предлагат доставчиците?

Използваната индикаторна карта за съдържателен анализ е представена в приложение „Методика и инструментариум" Под „условия" разбираме както

правила на отношението между възложител и доставчик за извършване на медийната услуга, така и характеристики на медийната услуга.

Ключови неща в отношението между възложител и доставчик на медийна услуга са:

- начин на **предоставяне на съобщенията** от възложителя;
- достъп и участие на **доставчика в процеса на подготовка** на съобщението;
- начин на **плащане**;
- **рекламация** – възможност и практики;
- разпределяне на **отговорността**.

Характеристики на медийната услуга:

- **вид на съобщението**: визуално – снимка, видео; текстово + снимка, видео; текстово без снимка, видео; аудио; смесено;
- **жанр**: новина, репортаж, интервю, друго;
- **обем**: бр. знаци, кв. сантиметри, секунди, други размери;
- **позициониране**: къде в сайта, на страницата на вестника, в отделна рубрика, позиция в рубриката;
- **време, в което услугата ще е видима** и достъпна за потребителите;
- **ред на публикуване** на съобщенията на различните възложители: азбучен, според номера на бюлетината, друг.

Очертават се **2 + 1 разпространени модела** за формиране на офертата за платено отразяване на предизборната кампания:

- **Оскъпяване на общата рекламна оферта за нуждите на платено отразяване** на предизборна кампания с 20% до 100% – възприет от 33 от доставчиците (30 към 28 август и още 3 към 4 септември 2014). Налага се сред онлайн медиите с национален обхват – виждаме го в офертите на 13 от общо 17 от публикувалите оферти. Същият модел преобладава и сред доставчиците в района на РИК Варна. Всъщност какво налага това увеличение на цените за политическа реклама? Повишената отговорност и риск, които медиите поемат, занимавайки се с политика в критични моменти на разпределение на властта? Нима това занимание не е същинското проявление на обществената им мисия? Не приличат ли тези 20-100% надценка на позволен от закона рекет от медиите към политиците?
- Разработване на **специална оферта за платено отразяване** на предизборната кампания – възприет от 88 от доставчиците (60 към 28 август и още 28 към 4 септември 2014).

- Голяма част от медиите, които определяме като непубликували специална изборна оферта, са обявили **оферта за търговска реклама**, която би могла да се използва и за целите на платеното отразяване на предизборната кампания.

Разпространено сред традиционните медии, предимно с национален обхват, е решението един доставчик да предложи две оферти – едната за традиционната медия, другата за интернет сайта на същата медия. Решението е напълно обосновано от гледна точка на факта, че телевизията и нейният интернет сайт са всъщност две различни по вид, аудиторен обхват и възможности за въздействие върху аудиторията медийни услуги, предоставяни от един и същ доставчик. По същество става дума, от една страна, за електронна или печатна медия, и от друга – за онлайн медия.

Добро разпространение има и решението да се предложи *Пакет за предизборно обслужване*. Обикновено съдържа **комплекс от медийни услуги** – участие в предизборна хроника, серия от интервюта, репортажи за важните според възложителя събития по време на предизборната кампания. Нерядко пакетът включва и предложение за политически пиар.

* * *

Според ИК доставчиците следва да предложат едни и същи условия на своите потенциални възложители. В част от офертите е очевиден стремежът това условие да бъде изпълнено. За съжаление, по-често доставчиците не си правят труда да разработят условия, гарантиращи равнопоставеност на потенциалните възложители.

Детайлни условия за предоставяне на медийни услуги разработват най-често традиционните национални медии, в отделни случаи – и регионални медии. В част от офертите са посочени както правила на взаимоотношението между възложител и доставчик, така и конкретни характеристики на предлаганите медийни услуги.

Телевизия „Враца”, **Радио „ХОТ FM”**, с регистрация и разпространение на територията на 6-ти МИР Враца – 6 мандата, редом до офертата си за платено отразяване на предизборната кампания публикуват и законовата норма, която урежда отношението „доставчик на медийна услуга – възложител” в предизборната кампания. Публикуван е чл. 148 е от ИК. Същата норма е приета и в ИК, приет през 2014 – чл. 198.

Утвърдена добра практика, наблюдаваме я и в кампанията за Европейски избори **‘**2014, и в кампанията за Парламентарни избори ‘2014, е решението за публикуване на оферти на „Вестникарска група България” – в националните ежедневници **„24 часа”** и **„Труд”**. Регистрираме навременно публикуване не

само на оферта за платено отразяване на предизборната кампания, но заедно с нея и няколко приложения: *Указания за политическа кампания*, *Декларация за произход на средствата* и *Декларация Избори '2014*. Офертата е разработена в два бюджетни плана: до и над 40 000 лв. Ясно са обявени **условията, при които се отразява кампанията**, синхронизирани с изискванията на ИК. Това е направено в приложението: „Указания за политическа кампания 2014". Доставчикът изисква от евентуалните си възложители – политическите партии, коалиции, инициативни комитети, да декларират **произхода на средствата**, предвидени за заплащане на политическа реклама, **авторско право** над материалите, които предлагат за публикуване, както и **съгласие с изискванията на ИК** за обозначаване на платените предизборни материали чрез подписването на *Декларация за произход на средствата* и *Декларация Избори '2014*.

Декларация Избори '2014 заслужава специално внимание, доколкото тя ограничава така нар. **редакционна отговорност на доставчика** при разпространението на материали с предизборна насоченост по силата на договори за платено отразяване на предизборната кампания за сметка на **отговорността на възложителя** при публикуване на същите материали. С този документ доставчикът на медийни услуги си гарантира висока степен на **неуязвимост** при предявяване на претенции по административно-, гражданско- или наказателнопроцесуален ред, отправени към него по повод публикации, направени по силата на договор за платено отразяване на предизборната кампания. Възложителят дори декларира, че приема да **заплати разхода по публикуването на право на отговор**, възникнал по повод негова публикация, а също и че приема публикациите по договора да бъдат **обозначени като платени**, съгласно изискване на ИК.

* * *

По-често в сегмента **онлайн новинарски услуги** с регионален обхват регистрираме **непълно описание на условията за предоставяне на медийни услуги**. Липсват конкретни характеристики на предлаганите услуги като вид, жанр, обем, размер, позициониране и др. Липсват също и параметри на взаимоотношението между възложител и доставчик.

Рядко в разгледаните оферти на търговски доставчици на медийни услуги срещнахме описание на ред за предоставяне на **време, пространство**. При това положение, ако две партии са договорили и предплатили участие в дадена медия, как доставчикът решава в какъв ред да се излъчат съответните материали? Вероятно по реда, установен чрез жребий от ЦИК. Но това също трябва да бъде споменато в офертата, тъй като за търговските медии не е задължително да представят кандидатите според жребия.

Печатните медии и онлайн новинарски услуги следва да публикуват *условия и цени* (чл. 187). Търговските електронни медии следва да публикуват *усло-*

вията и редът за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания, както и тарифите (чл. 198, 4). Възниква въпросът какво се разбира под *условия и цени* при печатните медии и онлайн новинарски услуги? При печатните медии следва да се разбира **място, размер, цвят** на публикацията, **честота** на публикуване. При онлайн новинарските услуги – всичко това **плюс време** на излъчване; **позиция**, на която стои публикацията и време, в което заема тази позиция.

Някои доставчици приемат **принципа на първенството при заявяване на медийни услуги от възложителите като определящ реда** за предоставяне на време, пространство – първият по време е първи по право. Това решение крие неизвестни: първа позиция има възложителят, който е сключил първи договор или редът на сключване на договори, което по същество е заявяване на медийни услуги, не е определящия фактор. Доставчикът притежава монопола да определи кой от възложителите да е първи, втори или трети, като манипулира или номерата на сключените договори, или времето, в което възложителите заявяват конкретни медийни услуги. Така, макар да е направен опит да се регламентира ред за предоставяне на време, пространство, ред, който да гарантира равнопоставеност на всички кандидати практически не е формулиран.

Цените варират съобразно вида на медийната услуга, типа доставчик, обхвата на аудиторията и разпространението му. Първоначалната ни хипотеза, че цените се увеличават заедно с броя на депутатските мандати в съответните МИР, се оказа вярна. Логично е да е така – броят на мандатите определя големината на пазара и нивото на отговорност на доставчика. Не регистрираме значителни увеличения на цените в сравнение с предложените за кампанията за Евроизбори на 25 май 2014. Регистрираме в доста от офертите отказ на доставчиците да се занимават с ДДС – не се споменава дали предложените цени включват или не данък добавена стойност. Ето една първа възможност за нееднакво отношение на доставчика към различните възложители – за едни възложители цените може да включват ДДС, а за други допълнително да се прибавят още 20%.

Впечатление правят четири случая:

- „В зависимост от **обема на поръчката** цените могат да се договарят допълнително";
- Цена за дадена медийна услуга, определена в **диапазон от – до**;
- **При предварително** заплащане – отстъпка от обявената цена;
- „При заявено присъствие на **репортер цената се удвоява**".

Първите две будят сериозно съмнение за възможна практика на неравнопоставено отношение към възложителите от страна на доставчика. В първия случай не е уточнен обемът на поръчката, над който започва допълнителното

договаряне на цените. Освен това какво означава **допълнително договаряне**? Как се регламентира това договаряне? Това предложение широко отваря вратите към договаряне извън рамките на предложената оферта, зад гърба на всички колеги, възложители, избиратели, независимо от възложения обем. Практически обезсмисля офертата, тя започва да служи като необходимото зло, което трябва да бъде свършено в името на желаното добро.

Подходът **посочване на цена в диапазон от-до** за предоставяне на дадена медийна услуга, без да са конкретизирани нейните характеристики, води до въпроса: Какви са конкретните критерии за формиране на точна цена на услугата? Например, коя медийна услуга, при какви условия и за кого струва 1000 лв., и коя медийна услуга, при какви условия и за кого струва 2500 лв.+

Предвидената **отстъпка при предварително заплащане** на медийни услуги в оферта за платено отразяване на предизборната кампания говори за непознаване на регулаторната рамка за медиите в изборен процес от страна на доставчиците. ИК изрично регламентира, че заплащането на медийните услуги се извършва предварително. Ако познават добре нормите на ИК и въпреки това предлагат отстъпка, то това говори, че „кампания мандат храни".

Казусът **удвояване на цената при присъствие на репортер** потвърждава хипотезата, че възможността за платено отразяване на предизборната кампания от медиите всъщност изкривява обществената функция на медиите – превръща ги в канали за политически пиар и омаломощава тяхната журналистическа жизненост.

Като добра практика, която искаме да подчертаем, видяхме и изричното условие на доставчиците в техните оферти за **авансово заплащане** на предложените медийни услуги. В офертата на **Регионална телевизия „Канал 6"** (21-ви МИР Сливен – 6 мандата) това условие ясно е посочено, дори е определен и срок, в който плащането следва да бъде извършено. Предварителното заплащане на предоставяни медийни услуги по договор за платено отразяване на предизборната кампания е задължително и според Изборния кодекс. Въпреки това забелязахме и други предложения от доставчиците за време за извършване на заплащането.

При анализ на съдържанието на публикуваните оферти попаднахме на **две диаметрално противоположни решения** по отношение на заплащането на оферираните медийни услуги, свързани с отразяване на предизборната активност на партии, коалиции и независими кандидати:

- доставчикът обявява **отстъпка при предварително заплащане** на медийните услуги в офертата си (пример: **в. „Утро",** 19-ти МИР Русе – 8 мандата);

- доставчикът изрично пояснява, че **заплащането на медийните услуги се извършва предварително** и посочва срока, в който следва да се извърши (**Регионална телевизия „Канал 6”**, 21-ви МИР Сливен – 6 мандата).

Според ИК, чл. 187, що се отнася до печатните медии и онлайн новинарски услуги, и чл. 198 (4), що се отнася до търговските електронни медии, **заплащането** на медийните услуги, свързани с отразяване на предизборната активност на кандидатите, се извършва **задължително предварително.** Този регламент гарантира правата на доставчика на медийни услуги като изпълнител по сключените договори. Той гарантира и равнопоставеност на политическите субекти – всички те следва да получат договорените медийни услуги на цени, посочени в офертата, без отстъпки и надценки. Всяка форма на излизане от нормата на закона може да бъде тълкувана като опит на доставчика да лавира с цените на услугите си, ощетявайки едни и подпомагайки други политически субекти, в отговор на своя търговски, политически или дори приятелско-комшийски интерес. Ако все пак има отстъпки, то те не е редно да са при условие на предварително заплащане, защото предварителното заплащане е изискано от закона. Включително и с оглед на прозрачността на финансиране на предизборната кампания и счетоводната отчетност, доставчиците на медийни услуги следва ясно и еднозначно да дефинират предвидените от тях отстъпки в тарифите за предоставяне на медийни услуги по време на предизборната кампания. В част от офертите такова решение липсва – доставчикът се задоволява да посочи, че при определени обеми има отстъпки. При какви обеми, какви отстъпки, дали за всички възложители обемите и отстъпките са еднакви?

* * *

Защо е толкова важно детайлното разработване на условия, ред за предоставяне на време, пространство и тарифи в офертата на доставчиците?

От гледна точка на целевите потребители – политическите партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати, за да се гарантира тяхното право на достъп до медиите при равни, еднакви условия, така нар. равнопоставеност на кандидатите и в по-широк план – политически плурализъм.

От гледна точка на избирателите – за да се повишат възможностите им за информиран избор, което е неписано, но самоподразбиращо се задължение на медиите като субекти с огромна роля във формирането на общественото мнение.

От гледна точка на ефективността на контрола върху дейността на доставчиците на медийни услуги и стимулирането на тяхното законосъобразно и отговорно поведение в изборен процес – детайлното, изчерпателното разработ-

ване на офертите за предоставяне на медийни услуги в предизборна кампания е тясно свързано с описанието на предмета на сключените договори. Офертата и договорите, сключени по нея, следва да са логично свързани – все пак договорът възниква на базата на наличните предложения. Връзката между двете следва да се изисква и търси от органите с контролиращи правомощия по отношение на доставчиците на медийни услуги в името на прозрачността на изборния процес.

Местни избори 2015:
Четвъртата власт привиква да спазва закона

Георги Лозанов, председател на СЕМ, определи **медийната колегия като *„деморализирана"*** по отношение спазването на изискванията на ИК за публикуване и депозиране на оферти и договори на вече споменатото заседание на ГБСПИ в началото на кампанията за Парламентарни избори '2014. „*Ще има списък така да се каже на нарушилите*", предупреди той със съжаление, че трябва „*ние* (регулаторите – бел. моя) *да я **морализираме по пътя на санкциите***".[5] Списък до края на кампанията не се появи.

В следващата за Местни избори '2015 също нямаше, но според доклада на СЕМ от медиен мониторинг на отразяването на предизборната кампания от електронни медии по време на кампанията четем: „*За реда и условия, и тарифите за участие в програмите на кандидатите, констатацията е, че повечето от тях са изпълнили това задължение*." (СЕМ, 2015).

Изглежда, че **процес на морализация** на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания **е започнал**. Нашата проверка на публикувани оферти за платено отразяване на кампания показа, че 6 от 6 печатни медии с национален обхват в извадката са публикували в срок офертите си. Дори и **в. „Телеграф"**, който продължава да няма собствен сайт, намери начин да публикува офертата си на сайта на Monitor.bg, който както и в. „Телеграф" е медийна услуга, предоставяна от „Телеграф Медия" ЕООД. Същото се отнася и за 6-те национални радио медии, които наблюдаваме, както и за 8-те телевизии.

Неизпълнили изискването на ИК отново се оказаха част от онлайн медиите – 12 национални от 30 наблюдавани и 24 от 40 регионални. Печатните, радио- и телевизионни медии, работещи на регионално ниво също отбелязаха пропуски.

---

[5] Стенограма от заседание на ГБСПИ – Цит. по-горе.

Таблица 12. **Местни избори ‘2015: Публикуване на оферти**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		Тип медия	Общ бр.	Оферта **ИМА** 16.09.’15	Оферта **НЯМА** 16.09.’15
Национален	ДМУ **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК, чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	6	**6**	0
		Радио	6	**6**	0
		Телевизия	8	**8**	0
		Онлайн медии	30	**18**	12
Регионален	ДМУ **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК, чл. 72 (17),чл. 87 (19) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	15	**10**	5
		Радио	6	**5**	1
		Телевизия	10	**8**	2
		Онлайн медии	40	**16**	24
	Общо		**121**	**77**	**44**

Възникна въпрос: **Защо онлайн медиите най-проблематично се съгласяват** да съблюдават законовите изисквания към тяхната дейност?

Ако искаме правова демократична държава, то всички би следвало да отстояваме принципа на върховенство на закона в дейността си. Тя, правовата държава, не може да се постигне само с публикации в онлайн медиите, информиращи за нарушения на закона от властимащи.

Последва и втори въпрос, още по-радикален и принципен. **Всичките много сайтове с претенция да бъдат медии, всъщност медии ли са**?

Защото преди да говорим за самосъзнание за обществена мисия, трябва да проверим доколко са медии претендиращите за такива. В нашите мониторинги наблюдавахме съответно 77 онлайн медии по време на кампанията за Евроизбори ‘2014, 117 в кампанията за Парламентарните избори ‘2014 и 70 в кампанията за Местни избори ‘2015. В страниците на **над 60% от тях липсваше информация за собствеността, липсваше редакционно каре, липсваше оферта** за търговска реклама (в 65% от извадката за Евроизбори ‘2014, 69% от извадката за Парламентарните от 2014 и в 58% от извадката за Местни избори ‘2015). През 2016 „Медийно око” отброява **176 анонимни онлайн медии от общо 320** (Гаджоков, 2016).

Анонимността на онлайн медиите, всъщност, е проблем в медийното поле като цяло. Не разбираме кои са те, при какви условия изкарват хляба си на медийния пазар. Какво може да означава да скриеш собствеността си? Или но-

винарският сайт има някакви недобри за показване в публичното пространство връзки – обикновено с политически партии или корпорации, или собственикът на сайта няма елементарна представа и съзнателност за своята обществена, а дори и пазарна отговорност като медия.

Какво означава **да не покажеш редакционно каре**? Най-честата причина за това е, че огромна част от онлайн медиите, регистрирани в провинцията и обслужващи регионално ограничени аудитории, се правят от един човек на принципа на **one man show и копи-пейст културата**. Ако не е такъв случаят, то скриването на карето е вероятно защото собственикът, главният редактор, работещите в сайта нямат самосъзнанието, че правят медия, че изграждат основен стълб на публичността днес, в която анонимността е недопустима и вредна.

И последно: Какво означава **липсата на оферта за търговска реклама**? Много просто – ако е частна медията, тя се издържа от реклама. Да няма оферта, значи да се **работи в сивото на икономиката**, с различни условия за всеки от клиентите, правейки **дъмпинг на колегите** – конкурентните медии. А може да означава, че сайтът все още не е **дорасъл до нивото на частна самоиздържаща се онлайн медия** и това е неудобно за показване.

За какви медии става въпрос? За какво ниво на самосъзнание за обществената мисия да говорим при дадените обстоятелства? Подобни **дефицити забелязваме и в сайтовете на другите медии** – и на вестници, и на радиа, и на телевизии. Тъй като лицензираните и регистрираните радиа и телевизии имат законово задължение да публикуват информация за собствеността на медията, такава по-често е налична. Но остава въпросът с **редакционните карета** и най-вече с **офертата за търговска реклама**. Регистрирахме и обратен случай – доставчици, които са публикували в срок офертата си за предизборно медийно обслужване по време на кампанията, но все още им липсва информацията за собствеността, редакционните карета, офертата за търговска реклама.

С каква цел работят такива медии? Да обслужват обществен интерес или да спечелят някои грешен лев от кампанията, продавайки своята аудитория на политиците кандидати за властта?

Но да се върнем на положителната тенденция. Данните в горната таблица показват, че 77 доставчика са публикували офертите си, а 44 – не. Ако можем да си позволим сравнение с предходните наблюдавани кампании, то би показало възходящ ред в изпълнението за публикуване на медийни оферти – от 36% до 64%, и низходящ при неизпълнение на законовата норма – от 64% до 36%. По-подробно тенденциите са представени в следващата Таблица 13.

Таблица 13. **Публикуване на оферти за отразяване на кампаниите през 2014 и 2015**

Избори	Наблюдавани ДМУ (бр.)	**Публикували** оферти		**НЕпубликували** оферти	
		брой	отн. дял (%)	брой	отн. дял (%)
Европейски ‘2014	143	52	36%	91	64%
Парламентарни ‘2014	181	90	49%	91	51%
Местни ‘2015	121	77	64%	44	36%

Задължението медиите да обявяват еднакви за всички политически партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати, условия и цени за платено отразяване на предизборната кампания не е ново. Същото задължение медиите имат далеч преди първия български Изборен кодекс от 2011. Той е предложен от народния представител Искра Фидосова (ГЕРБ). Още тогава на медиите е вменено горното задължение. Те са били **длъжни да обявят условията и цените си най-късно 31 дни преди изборния ден** при отразяването на изборите за народни представители през 2005, при изборите за президент и вицепрезидент през 2006, при първите избори на членове на Европейския парламент и Местните избори през 2007, при Европейските и Парламентарни избори през 2009.

Дали и как са спазвали законовата норма преди 2014 не ни е известно. Не открихме съответна информация от мониторинг на дейността на медиите в предизборните кампании от 2005 до 2014. Очаквано е, че след като в толкова много кампании те са имали и са знаели за това свое задължение, ще дойде момент, в който ще го усвоят и ще започнат съзнателно да го изпълняват. Е, очевидно, този момент е предизборната кампания за Местни избори ‘2015.

* * *

Допускаме, че и други два фактора, освен медийното самосъзнание и саморегулация, са повлияли в този процес.

Първо, на ниво регулация на медиите в предизборна кампания не може да се пропусне **активността на регулиращите институции** – ЦИК, РИК, Сметна палата, които депозираха списъци с доставчици, депозирали в срок офертите си. В списъка на ЦИК виждаме 36 телевизии, 28 радиа, 89 онлайн медии, 53 вестника и 5 списания. Посочени са още и 1 онлайн медия и 3 вестника (1 национален и 2 регионални), които са депозирали офертите си след срока.

Сметната палата по своя традиция също публикува списък на доставчици, депозирали офертите си. В него виждаме имената на 171 доставчика, депозира-

ли офертите си до 15 септември 2015, т.е. в законовия срок – 40 дни преди изборния ден. Още 78 други, представили офертите си до 25 септември 2015, т.е. в законовия срок за електронни медии. Интересното тук е, че сред имената откриваме БТА, представила оферта на 15 септември 2015. И възниква въпросът: какъв доставчик ма медийни услуги е БТА? Ако е обществена или търговска електронна медия, тя е изпълнила законовия си ангажимент в срок. Ако е доставчик на онлайн медийни услуги, може да се приеме, че е закъсняла, но също така може да се приеме, че е в срок. Сред тези 78 медии, депозирали офертите в срока, определен за електронни медии, откриваме 19 печатни медии, които са в откровено нарушение на законовата норма, и 17 доставчика на онлайн медийни услуги. Има и 6 доставчика предоставили офертите си след срока за печатни и онлайн медии, също и за електронни медии.

Вторият фактор, действащ в посока формиране на култура за спазване на закона, в случая на първото законово задължение на медиите в предизборна кампания, е **целенасочената и изпреварваща активност на гражданските наблюдателски организации** в предходните кампании, а и в кампанията за Местни избори ‘2015. През 2014 медиен мониторинг в двете проведени кампании правиха пет национални организации и СЕМ. Паралелно OSCE/ODIHR провеждаше международно наблюдение на изборите с медиен мониторинг. Няма как това засилено и професионално наблюдение да не се е отразило най-напред върху запознатостта на доставчиците с техните законови задължения, а след това и върху решението им да спазват изискванията на ИК.

Един голям въпрос изникна след Евроизбори ‘2014. Каква е причината доставчиците на медийни услуги да спазват избирателно или дори да не спазват правилата за провеждане на изборната кампания, посочени в ИК? Три от нашите хипотези се отнасят до решение от страна на доставчиците:

- **Не са информирани, не са се информирали за това какви отговорности и задължения поемат** пред кандидатите, избирателите, гилдията, държавата, обществото, с решението да предоставят платени медийни услуги. Или защото считат правилата за провеждане на кампанията като нещо маловажно, или защото не ползват юридическа и правна консултация, или защото са нови субекти на медийния пазар и все още нямат необходимата организация и опит за работа в предизборна кампания. Както знаем, неспазването на закона поради неговото непознаване или подценяване, е довод без оневиняваща сила.
- **Съзнателно нарушават ИК**, защото балансът между размера на санкцията и размера на печалбата по време на кампанията е напълно в тяхна търговска полза. Съвсем възможно е. ЦИК контролира, но без да наблюдава. По-точно е да се каже, че наблюдава частично чрез мониторинга на СЕМ, но това наблюдение е съвсем недостатъчно.

Как е възможно това? Дори и да се случи да констатира нарушение, налагането на санкцията предполага тромава, дълга и непублична процедура, в хода на която дирите се загубват. Ако все пак се стигне до глоба, то тя е с поносим размер – от 2 000 до 10 000 лв.

- **По невнимание се изпускат** законово определените срокове за изпълнение на задълженията по Изборния кодекс.

При планирането на наблюдението на дейността на доставчиците на медийни услуги по време на предизборната кампания за Парламентарните избори на 25 октомври 2014 заложихме на първата хипотеза и осъществихме, наред с наблюдението, и **мотивационна кампания сред 200 доставчика на медийни услуги, целяща да разяснява и напомня техни основни законови задължения като участници, посредници в изборния процес**.

Осъществихме кампанията чрез поредица от напомнителни електронни писма до доставчиците от нашата извадка за наблюдение и няколко допълнителни. Имейлите изпращахме от електронната поща на ГИСДИ – gisdibulgaria@gmail.com, до публикуваните в интернет страниците на медиите електронни адреси за кореспонденция. Текстовете им са представени тук в приложение „Методика и инструментариум".

За нас беше интересно да проверим какви форми за контакт предлагат доставчиците на интернет страниците си и активни ли са или не посочените имейл адреси за контакт. Чрез приложението Sidekick HubSpot на Google успяхме да се убедим, че **около 60% от изпратените писма са отворени от техния получател**, проверено е и съдържанието на посочените в писмото интернет адреси. Не можем, обаче, да сме сигурни кой получава и-мейлите ни – дали е доставчикът или някой друг, ако нямаме обратна връзка. А обратна връзка получихме от неголяма част от доставчиците.

Първите и-мейли изпратихме на 25 август 2014. Тяхната цел бе **да напомним** на доставчиците първото им задължение – да публикуват офертите си за платено отразяване на кампанията. Получихме веднага отговори от **Slivini.bg**, в. „**Посредник**", че вече са публикували своите оферти. В. „**Труд"** организира публикуването минути след кореспонденцията ни.

Получихме и **запитвания от колеги как да публикуват офертите си**. Дадохме консултация и до края на кампанията продължихме да консултираме и да подкрепяме доставчиците на медийни услуги да изпълнят ролята си не просто на посредник, но на обществено ангажиран фактор в изборния процес.

Втората вълна започнахме на 1 септември 2014. Съобщихме на медиите резултатите от първата ни мониторингова задача – публикуване на оферти, **и напомнихме за задължението за публикуване на информация от сключени-**

те договори за платено отразяване на кампанията. Наред с това обявихме и **сигналите, които вече бяхме изпратили до ЦИК и РИК за непубликувани оферти**. Част от доставчиците, които се видяха в списъка на непубликувалите своите оферти, побързаха да ги публикуват. Друга част, за радост незначителна, ни изпрати своите реакции на недоволство от нашата „непрофесионална работа".

Третата информационна порция раздадохме на 5 септември 2014 – първия ден от официалната предизборна кампания. Целта беше да привлечем **вниманието на доставчиците върху конкретните задължения, които следва да спазят по време на кампанията**. Огласихме първите резултати от наблюдателската си дейност, както и принципа, по който работим:

наблюдаваш » регистрираш » сигнализираш » предлагаш.

Обърнахме внимание и на един от големите проблеми при организирането и произвеждането на изборите за народни представители – така нар. кух обем в тях.

На 5 септември 2014 **в. „Труд"** публикува на цяла своя страница анализ „*Преди вота медиите се раздвояват между скритите доходи и етиката*" (Михайлова, 2014). Като елемент от нашата пилотна мотивационна кампания, той имаше задача да увеличи обхвата на разпространение на **апела ни за спазване на правилата за провеждане на предизборната кампания** от доставчиците на медийни услуги.

По време на предизборната кампания продължихме регулярно да повтаряме, да напомняме задълженията и отговорностите на медиите, разпространявахме текуща информация за резултатите от нашето наблюдение. За това използвахме утвърдени медийни платформи и електронна комуникация с доставчици, които проявиха интерес.

И накрая – резултатите. В предизборното си поведение **много по-голяма част от доставчиците значително се доближиха до ИК**. И това е видно както от резултатите от наблюдението на публикувани оферти, така и в резултатите по останалите индикатори, представени по-долу. Това се дължи на **комплекса от въздействащи фактори на ниво саморегулация, регулация и корегулация на медиите в предизборна кампания**, в който и нашата мотивационна кампания допускаме, че има дял. Проследихме значително увеличаване на броя на публикувани оферти, коригиране на оферти в полза на равнопоставеност на кандидатите и прозрачност на условията вследствие на писмата, които разпращахме. Получихме запитвания от отделни доставчици относно публикуването на информация от договори за платено отразяване, огласяване на данни от изследвания и др. подобни. За медиите и техните отговорности по време на предизборната кампания започна да се говори в публичното пространство. Това считаме за успех.

Има още една причина да изпратим тези **200 електронни писма**. Решихме да обявим на доставчиците на медийни услуги нашия проект за медиен мониторинг достатъчно рано преди старта на кампанията, за да бъдат те информирани, да имат предвид, че дейността им е **наблюдавана, но не пасивно и безрезултатно.** Нашият мониторинг не се ограничава до това просто да гледаме кой как играе в медийното поле. Гражданските наблюдателски организации имат право и задължение когато видят нарушение в полето, което наблюдават, да сигнализират за това, за да бъде насочван изборния процес в неговите демократично възприети правила и норми. **Ние сигнализирахме за видяните от нас нарушения и смятаме, че достатъчно рано предупредихме медиите** за тази своя дейност, за да имат време да вземат определени решения за своята предизборна активност.

Наред с това са и добрите практики. Защото **не един и два доставчика показаха как се изпълняват законовите изисквания, как се работи с отговорност към обществото.** Добрите практики подчертавахме в хода на предизборната кампания. Тук те също са изброени. Считаме, че това е форма на колегиално отношение и добро партньорство в изостреното от емоции предизборно време.

Парламентарни избори ‘2017: таван на цените

Възходящата тенденция на спазването от доставчиците на медийни услуги на разпоредбата на ИК за публикуване и депозиране на оферти за платено предоставяне на медийни услуги по време на предизборната кампания продължава и в кампанията за Парламентарни избори ‘2017.

Таблица 14. **Публикуване на оферти за платено отразяване на предизборните кампании през 2014, 2015 и 2017**

Избори	Наблюдавани ДМУ (бр.)	**Публикували** оферти		**НЕпубликували** оферти	
		брой	отн. дял (%)	брой	отн. дял (%)
Европейски ‘2014	143	52	36%	91	64%
Парламентарни ‘2014	181	90	49%	91	51%
Местни ‘2015	121	77	64%	44	36%
Парламентарни ‘2017	117	93	79%	24	21%

Потвърждава се и от другите наблюдатели – СЕМ и Институт за развитие на публичната среда. В доклада на СЕМ от медийното наблюдение е записано: „*Медии обявиха в срок тарифи и условия за предизборна агитация”* (СЕМ,

2017). Според ИРПС само 8 от 44 наблюдавани доставчика не са публикували офертите си в законовия срок (ИРПС, 2017).

Нашето наблюдение показва 53 на 17 в полза на изпълнилите задължението.

Отново, както и в предходните кампании, онлайн медиите продължават да водят по неизпълнение на първото законово задължение на медиите в предизборна кампания. Все по-очевидна става **необходимостта от професионална и отговорна дискусия на статута, ролята и функциите на онлайн медиите в предизборна кампания.**

До момента и в популярния диалог, и в научния, се излагат и защитават основно три тези. Първата е за **огромната сила на новите медии** да въздействат върху масовото съзнание, да мобилизират аудитории, да печелят избори. Втората е за онлайн медиите като най-удобни преносители и активни разпространители на модерната днес **зараза „фалшиви новини".** Третата – за онлайн медиите като **нерегулирано медийно пространство**.

В списъка на доставчици, депозирали офертите си, който публикува ЦИК, отново виждаме проблем с онлайн медиите – от общо 64 доставчика, представили оферти след 13 февруари 2017, т.е. законовият и определен в Хронограмата на ЦИК срок за публикуване и депозиране на оферти от печатни и онлайн медии, 37 са доставчици на онлайн новинарски услуги. Сред останалите има и печатни медии, които недвусмислено нарушават законовия ред.

В предходни избори списъци с регионални доставчици, депозирали тарифите си, публикуваха и някои РИК. При тези избори не успяхме да регистрираме същите списъци.

Таблица 15. **Парламентарни избори '2017: Публикуване на оферти**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		Тип медия	Общ бр.	Оферта **ИМА** 15.02.'17	Оферта **НЯМА** 15.02.'17
Национален	ДМУ **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	2	**2**	0
		Радио	4	**4**	0
		Телевизия	6	**6**	0
		Онлайн медии	20	**18**	2
Регионален	ДМУ **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК чл. 72 (17),чл. 87 (19) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	5	**0**	5
		Радио	4	**4**	0
		Телевизия	6	**6**	0
		Онлайн медии	70	**53**	17
	Общо		**117**	**93**	**24**

В Сметната палата оферти са депозирали 241 национални и регионални доставчика. Сред закъснелите отново откриваме значителен брой онлайн медии и печатни медии.

Тук е мястото да обърнем внимание на важен детайл.

В списъците на ЦИК и Сметната палата са посочени имената на доставчиците на медийни услуги – физическите или юридически лица, които са отговорни за предоставянето на съответни типове медийни услуги. **Техните наименования не са достатъчни** да ориентират за типа на доставчика – печатна, електронна медия или онлайн новинарска услуга. Това поставя **петно на непрозрачност** в контрола и регулирането на дейността на доставчиците в предизборна кампания.

От друга страна, един доставчик **може да доставя всичките три типа медийни услуги**. Това по смисъла на ИК означава, че той следва да депозира офертите си за печатните и онлайн услуги 40 дни преди изборния ден и за електронните медии, които управлява – 30 дни преди изборния ден. Това също не е отразено в списъците на ЦИК и Сметната палата – не само в публикуваните в кампанията за Парламентарните избори през 2017, не и във всичките предходни наблюдавани от нас. Може би ЦИК и Сметната палата трябва вече да помислят как да разпръснат тази непрозрачност. Нашето предложение е описано в Четвърта глава тук.

След четири проведени мониторинга на изпълнението на изискването за публикуване и депозиране на оферти от търговските медии, остава отворен въпросът: как ЦИК и РИК контролират изпълнението на чл. 187, ал. 1 (публикуване на офертата на страницата и депозирането ѝ за печатни и онлайн медии) и чл. 198, ал. 6 (за търговски електронни медии)? Депозирането на офертите се наблюдава и контролира от ЦИК – виждаме списъка с доставчици във всяка от наблюдаваните кампании. Добре би било това да стане практика и на всички РИК.

Но как се контролира спазването на задължението за публикуване на офертите, след като ЦИК не прави специализиран мониторинг с изключение на мониторинга на СЕМ върху неголяма извадка само от електронни медии. Същевременно проблемното изпълнение на нормата не е толкова в електронните, колкото в ненаблюдаваните печатни и най-вече в онлайн медии.

Във всяка от наблюдаваните кампании ЦИК публикува на своята страница **съобщение, чрез което напомня на медиите** тяхното задължение. Но, очевидно, това не е достатъчна мярка срещу неспазване на закона от страна на медиите, **не е ефективна мярка за контрол** върху изпълнението на задължението. Просто напомняне. Сама по себе си идеята контролиращата институция да напомня на медиите техните задължения е добра. Но ако не е съчетана с ефекти-

вен контрол, рискува да бъде възприета **само като пиарски опит** за изграждане на добър имидж на ЦИК.

* * *

В кампанията за Президентски избори ‘2016 пред медиите бе поставено и още едно законово изискване – **обявените цени за предоставяне на платени медийни услуги да не надвишават средната цена за търговска реклама през последните 6 месеца** преди началото на кампанията. Това е добра идея на законодателя – така и никой не успя да аргументира увеличението на цените на политическа реклама в предизборна кампания спрямо цените за търговската, което наблюдавахме в публикуваните оферти на медиите в три кампании.

Но законодателят да беше и постановил как да се контролира спазването на това ново изискване. Ясно е кой контролира – ЦИК. Но как?

- **Кой и къде обявява средните цени** за търговска реклама през последните 6 месеца преди началото на предизборната кампания?
- **Кой прави мониторинг на изпълнението**, т.е. съдържателен анализ на публикуваните и депозирани оферти?
- Какво правят ЦИК и РИК, когато получат **сигнал за нарушение на това изискване**?
- Има ли **санкция при установяване** на нарушение?

Ефективната регулация на медиите изисква и предполага методично провеждане на **медиен широкообхватен и надежден мониторинг** – наблюдение на дейността на медиите съобразно ИК, както и съобразно етичните стандарти и демократични принципи в реалния изборен процес. Самата регулация може ефективно и аргументирано да се осъществява само въз основа на получените обективни резултати, данни и доказателства от медиен мониторинг, а не просто така, на парче, оттук-оттам. Ако целта е да се спази принципа за върховенството на закона в предизборна кампания, разбира се.

Договори за предоставяне на медийни услуги

Ако офертата бъде одобрена, страните сключват договор, в който постановяват правилата, за извършване на сделката си. Така е в бизнеса.

Ако депозирането и публикуването на условия, ред за предоставяне на време и тарифи за продажба на медийни услуги в предизборната кампания е първото законово задължение на доставчиците на медийни услуги, които възнамеряват да отразяват платено предизборната активност на кандидатите за властта, то второто е да **обявяват на интернет страниците си сключените**

договори с политически партии, коалиции и инициативни комитети за предоставяне на медийни услуги.

Доставчиците на медийни услуги са длъжни да **публикуват следната информация** в интернет страниците си:

- **страни** по договора;
- **предмет** на договора;
- **срок** на договора;
- за електронните медии – **програма**, по която ще се излъчва договореното съдържание;
- за печатните и онлайн новинарските услуги – **печатна медия** или **онлайн новинарска услуга**, чрез която ще се разпространяват договорените съдържания;
- **обща стойност** на договора – в лева без ДДС, когато договорът е възмезден.

Срокът за изпълнение на горното изискване е до 3 дни след сключването на договора. Договорите се премахват не по-рано от обявяването на изборните резултати.

* * *

След промените в ИК през 2016 доставчиците са длъжни да публикуват освен възмездните и **безвъзмездните договори**, които сключват в рамките на предизборната им сделка кандидатите за властта.

Тази добавка – ново задължение, за **обявяване на информация от безвъзмездните договори звучи някак странно**. Медиите по своята дефиниция и функция отразяват онази част от обществения живот, включително и от предизборната кампания, която им е достъпна физически и материално, ментално и духовно, без да подписват договори за това отразяване. Търговските медии финансират тази своя дейност чрез реклама, за която сключват възмездни договори или чрез продажба на медийни продукти, за която също сключват възмездни договори. Българските обществени – БНТ и БНР, получават и регламентирано финансиране от държавния бюджет.

От друга страна, логично ли е да очакваме, че партийните медии ще сключат договор за безвъзмездно отразяване на кампанията на своите партии, например? Не. Те правят това без изричен договор, защото да отразяват дейността на партията си е нещото, за което са създадени. Логично ли е да очакваме, че непартийните търговски медии ще сключат безвъзмездни договори? Защо им е потребно? За да увеличат бумащината в своя правен отдел? Едва ли. За да легитимират връзките си с определени политически субекти? Така рискуват да загубят аудитория и да падне цената им за търговска реклама.

Вероятно вносителят на това предложение си мисли, че **обявяването на безвъзмездните договори ще повиши прозрачността** на кампанията като осветли връзките между медиите и кандидатите, ще увеличи възможностите пред избирателите да направят информиран избор, тъй като те ще знаят, че четат дадена медийна публикация, за която е сключен и публикуван безвъзмезден договор между медията и кандидата. Как би станало това, ако безвъзмездни договори просто не се сключват?

Стефан Манов, член на Обществения съвет към ЦИК, определя тази промяна на ИК като много важна за медиите и казва, че „*целта е очевидно да бъдат избегнати възможности да се предоставя ресурс извън официалния за финансовата кампания, който е определен*" (Манов, 2016). Какъв ресурс? За какво става дума въобще?

Първата предизборна кампания, в която изискването за обявяване на безвъзмездни договори влиза в сила е тази за Президентските избори през 2016. В тази кампания нашият мониторинг бе съсредоточен върху равнопоставеността в телевизионните кандидатпрезидентски дебати и нямаме данни за изпълнение на чл. 180 от ИК от доставчиците на медийни услуги. В доклада си от медиен мониторинг през 2016 СЕМ също не представя данни за изпълнение на законовите изисквания от наблюдаваните електронни медии (СЕМ, 2016). В тази кампания, а и в предходните, СЕМ се занимава главно с мониторинг на баланса между излъчени платени и безплатни форми за отразяване на кампанията. Крайно недостатъчно! Но това е въпрос на друг разговор.

ИРПС прави своя мониторинг върху 44 доставчика и установява, че десет дни след началото на кампанията 28 доставчика са обявили сключени договори. Не се пояснява дали тези договори са безвъзмездни или възмездни (ИРПС, 2016).

Потърсихме в интернет през август 2019, преди следващата кампания за Местни избори '2019, дали все още доставчиците пазят договори от минали кампании. Имат право да премахнат публикуваната информация след края на съответната кампания (чл. 180, ал. 4). Открихме договорите на **Иконмедия АД** – най-големият издател на бизнес медии в България, включително в. Капитал, Capital.bg и Dnevnik.bg, с Движение „България на гражданите", ДСБ, Веселин Марешки, „Движение 21", ГЕРБ, „Движение Да България". Всичките са възмездни. Открихме 17-те договора на **Инвестор БГ АД** – една от най-големите медийни компании у нас с пазарен дял около 50%, включваща в портфолиото си национална телевизия Bulgaria ON AIR, радио Bulgaria ON AIR, с покритие в 33 града в България, списанията Bulgaria ON AIR The Inflight Magazine, GO ON AIR The Traveller's Magazine, сайтът www.bgonair.bg, бизнес телевизията Bloomberg TV Bulgaria и др. Отново нито един от тях не е безвъзмезден. В архива на **Mediapool.bg** са запазени 3 възмездни договора. На сайта на регионалната он-

лайн медия „**Сливенски новини**" е публикуван 1 възмезден договор с управляващата партия.

Представеното дотук е първи поглед, но и той дава достатъчно емпирични факти за това, че доставчиците не публикуват информация от безвъзмездни договори, защото просто не сключват такива. Целево наблюдение направихме в мониторинга в кампанията за Парламентарните избори през 2017. Резултатите са представени по-долу.

Задължението за **публикуване на договорите или по-точно, избрани реквизити от сключените договори**, е с идея да защити петте основни принципа на демократичност в изборния процес: **равнопоставеност** на политическите сили; **отговорност** на доставчиците на медийни услуги към възложителите, избирателите, изборната администрация и държавата; **контрол** – финансов, правен, обществен на дейността на политическите партии и медиите; **информиран избор** и **публичност** на изборния процес.

Логично възниква въпросът изискваните от закона задължителни за публикуване реквизити от договорите дали са достатъчни, за да гарантират и отстояват посочените принципи на демокрация, за да позволят ефективен държавен и граждански контрол. В един от разговорите ни с Йегор Тилпунов, медиен анализатор на OSCE/ODIHR, засегнахме тази тема. Бе споделено мнение, че обявяването на страните, предмета, срока, медийната услуга и общата стойност на договора е **минималното изискване**, но **недостатъчно, за да се гарантира прозрачността на финансовите и други отношения** между партии, коалиции, независими кандидати и доставчици на медийни услуги. Същото становище виждаме и в доклада на OSCE/ODIHR от наблюдението на предсрочните избори за Народно събрание на 5 октомври 2014 (OSCE/ODIHR, 2015), където се казва, че липсата на задължение по ИК доставчиците да публикуват детайлна информация за договорените и продадени на възложителите медийни услуги и реклами, води до намаляване на прозрачността.

Освен да публикуват на интернет страниците си основна информация от договорите за предоставяне на медийни услуги по време на предизборната кампания, доставчиците са задължени **да депозират информация за предоставените услуги** на партиите, коалициите и инициативните комитети в **Сметната палата по утвърден от образец** до 30 дни след изборния ден. Предоставената информация се публикува на страницата на Сметната палата, съгласно чл. 172 от ИК.

Първите избори, при които задължението за обявяване на информация от сключените договори и депозиране на договорите в Сметната палата влезе в сила, бяха изборите за членове на Европейски парламент от Република България на 25 май 2014. Няма изискване да се публикува пълния текст на договора. Законът задължава доставчиците да предоставят само част от информацията,

съдържаща се в договорите. За да унифицира информацията и улесни доставчиците, **ЦИК разработи таблична матрица, в която да се попълнят нужните реквизити**.

Още по време на кампанията за Евроизборите '2014 българските организации наблюдатели на изборите, извършващи мониторинг на дейността на медиите в предизборната кампания, няколкократно алармираха за случаи на **забавено публикуване или непубликуване** на задължителните реквизити от договорите за предоставяне на медийни услуги. Според наблюдението на ИРПС 13 от 27 доставчика от извадката не са публикували информация от договорите си към 13 май 2014 (ИРПС, 2014 ЕП). Според нашето наблюдение този ангажимент е **изпълнен само от 8 от 143 наблюдавани доставчика** към 29 април 2014. Същевременно, 4 дни след официалния старт на предизборната кампания за Европейски избори '2014 повече от две трети от наблюдаваните медии разпространяват информация за позициите и дейността на кандидатите за членове на Европейския парламент. Вероятно я разпространяват безплатно.

Какво може да означава необявяването на информация за сключени договори от страна на медията и същевременно разпространяването на материали, свързани с политическата позиция и предизборна активност на политическите партии, коалиции и инициативни комитети?

- че доставчиците **не са подготвени** за предизборната кампания, **не познават задълженията си** по ИК? Трябва им време, за да научат за тях, да ги осмислят, приемат и да им се подчинят? Същото наблюдавахме и по отношение изпълнението на първото задължение за публикуване и депозиране на офертите за платено отразяване на кампанията;
- че доставчикът отразява кампанията на регистрираните политически партии, коалиции, инициативни комитети **само безплатно**? Възможно е, но не е за вярване;
- че по ред причини доставчикът избира да не спазва закона и **не обявява** договорените си отношения? Това вече е за вярване;
- че **законът и регулаторът позволяват на доставчика да избере** как да работи в предизборната кампания: **на светло** – изряден по всички вменени му законови изисквания; **в полумрак** – избирателно действащ спрямо закона; **в тъмнина** – когато както му е удобно?

И още: как ЦИК и РИК установяват нарушенията на това законово изискване? ИК дори предвижда санкции за непубликуване на информация от договори за платено отразяване на кампанията – няма санкции, например, за непубликуване и недепозиране на оферта. Ако това означава, че задължението за публикуване на информация от договорите е с по-голяма тежест спрямо другото

задължение – за публикуване и депозиране на условия и цени за платено отразяване, то и въпросът как ЦИК и РИК установяват нарушенията добива повече авторитетност. Ако установят нарушение, ще наложат ли ЦИК и РИК предвидената от ИК санкция?

Отговорите на тези въпроси търсихме чрез наблюдение на изпълнението на чл. 180.

Евроизбори '2014: очертаване на моделите

На 29 април 2014, четири дни след официалния старт на предизборната кампания за Европейските избори през 2014, проверихме дали медиите в нашата извадка вече са публикували информация от договори за платено отразяване на кампанията. Открихме търсената информация на сайтовете на 7 от наблюдаваните 143 търговски медии.

Таблица 16. **Евроизбори '2014: Публикуване на информация от договори**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		Тип медия	Общ бр.	Договори ИМА 29.04.'14	Договори НЯМА 1.10.'14
Национален	ДМУ **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК, чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	7	**2**	**5**
		Радио	6	**0**	**6**
		Телевизия	10	**3**	**3**
		Онлайн медии	19	**1**	**18**
Регионален	ДМУ **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК, чл. 72 (17),чл. 87 (19) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	22	**0**	**22**
		Радио	6	**0**	**6**
		Телевизия	15	**1**	**1**
		Онлайн медии	58	**0**	**58**
	Общо		**143**	**7**	**126**

Информация по чл. 180 имаше на страниците на два национални ежедневника – **в. „Преса"** и **в. „Стандарт"**, днес първият е закрит, а вторият е само в онлайн вариант, от 7 наблюдавани. Нито един от 22-та регионални ежедневника не беше обявил договор за платено отразяване на предизборната кампания. От 10 търговски телевизии с национален обхват едва 3 бяха обявили договорни отношения с партии, коалиции, инициативни комитети със свои кандидатури. Това са **„БТВ", „ТВ7", „Нюз 7".** Само една от наблюдаваните 15 регионални търговски телевизии е обявила изискваната информация по сключени договори за работа в предизборната кампания. Това е „**Телевизия Видин**". В извадката

ни са включени 6 национални и 6 регионални радиа. Не регистрираме наличие на информация за сключени договори на интернет страниците им към 29 април 2014. Наблюдаваме дейността на 77 онлайн медии с национален и регионален обхват. От тях само една е обявила договорите си на своята страница. Това е **информационна агенция „Фокус"** – в лесно достъпен, но труден за четене вариант.

Непубликуването на информация от сключени договори от 126 доставчика четири дни след старта на кампанията само по себе си не е достатъчно основание да смятаме, че те са в нарушение на закона. Именно според закона доставчиците са длъжни да публикуват договорите до три дни след сключването им. В този смисъл таблицата по-горе показва само първите сключени договори. Публикуването на информация от договори за платено отразяване на предизборната кампания естествено продължи до края на кампанията.

За да се установи нарушение по чл. 180 е необходимо да се **провери дали доставчикът разпространява платена информация** – платените медийни съобщения следва да се обозначават по избран от доставчика начин съгласно ИК. Такава проверка направихме и се оказа, че 4 дни след официалния старт на предизборната кампания за Европейски избори '2014 повече от две трети от наблюдаваните медии разпространяват информация за позициите и дейността на кандидатите за членове на ЕП. Регистрирахме множество сигнализирани като платени материали. Наред с това и още едно множество – от несигнализирани публикации, но дословно повтарящи се в ред медии. Тях също определяме като платени, т.е. разпространявани по договор. Същевременно информация за сключени договори на сайтовете на съответните доставчици липсваше. Ето това вече е нарушение, подлежащо на санкция по ИК. ЦИК и РИК не реагираха по никакъв начин. Те просто нямаха необходимата мониторингова информация, даваща доказателствен материал за нарушение и основание за санкциониране. ЦИК и РИК продължиха така тихо и в следващите кампании.

Пилотно направихме съдържателен анализ на публикуваната информация от сключени договори. Оказа се, че доставчиците, които използват таблицата на ЦИК, са изключително лаконични в графата „Предмет на договора". Задоволяват се да посочат, че са се договорили за „излъчване на платени агитационни материали Избори за Европейски парламент през 2014 г."; „публикации"; „рекламни карета"; „репортаж"; „клип"; „интервю". Приблизително същите описания на предмет на договор срещнахме и в публикуваните сканирани копия на договорите: „да публикува рекламни и информационни съобщения"; „да изработи репортаж"; „информационно отразяване на дейността на".

Очертаха се и **моделите на изпълнение на това изискване**, които продължават да се повтарят и в следващите наблюдавани кампании:

- обявява се **само изискваната от закона информация** за договорите в предложената от ЦИК таблица;
- публикуват се **сканирани копия на договорите**, в част от случаите с добро качество на копието, позволяващо разчитане на информацията, в друга част – много лошо качество, практически нечетивни;
- публикуване на информацията за сключените договори **продължава в хода на кампанията**.

Отчета се и моделът на контрол върху изпълнението му от страна на ЦИК и РИК – **пълна пасивност и незаинтересованост**. Те бяха заети с решаване на по-важни въпроси в хода на кампанията. Според нас, няма важни и по-важни въпроси. В предизборната кампания спазването на всеки член на ИК е еднакво важно. Контролът върху спазването също. Това усилие се налага в името на реалното практикуване на принципа за върховенство на закона и гарантиране на честни, свободни и демократични избори.

Апробирахме и метод за извършване на гражданско наблюдение върху спазването на чл. 180 от ИК, за събиране на доказателства при съмнение за нарушение, за сигнализиране на контролиращите органи. И продължихме да развиваме този граждански наблюдателски модел в следващите кампании.

Парламентарни избори ‘2014: параметри на договарянето

Първата проверка за наличие на информация от сключени договори на страниците на наблюдаваните от нас доставчици направихме на 5 септември 2014, в първия ден на кампанията. Все още никой нищо не беше публикувал. Три дни по-късно на заседанието на ГБСПИ към Министерския съвет[6] колегите наблюдатели споделиха, че и към 8 септември все още трудно се открива информация за сключени договори в страниците на доставчиците на медийни услуги. Втората проверка направихме в деня преди изборния – 4 октомври 2014. Избрахме именно „деня за размисъл” по четири причини.

Първата е свързана със законовата уредба на дейността на доставчиците на медийни услуги в изборен процес. Втората – с оптималното разпределение на ресурсите, необходими за извършването на ефективен медиен мониторинг. Доставчиците са задължени да публикуват информация за сключените договори до 3 дни след подписването на договора – текущото наблюдение на изпълнението на тази законова норма изисква свръхресурс от всякакъв порядък, доколкото предполага редовно, дори ежедневно наблюдение на страниците на доставчиците. В рамките на наличните ни ресурси не беше възможно да проследим про-

[6] Цитирана по-горе Стенограма.

цеса на публикуване на информация от сключените договори в неговото развитие, за да можем днес да дадем коректни негови измерения.

Веднъж публикувана, информацията за сключените договори следва да остане публично достъпна до обявяването на резултатите от изборите. Оттук се появи очакването ни, че ще намерим всички сключени в рамките на кампанията договори на страниците на доставчиците със законосъобразно поведение в последния ден от кампанията, както и стана. Какво получихме?

- списък на **доставчиците, които са обявили договорите си**, отношение на доставчиците към закона, кандидатите за властта и избирателите;
- брой на **обявените договори**;
- **активност на кандидатите в платеното отразяване** на кампанията им;
- **информация за възложителите** по договори за медийни услуги – тъй като ИК позволява преференциално гласуване, за нас беше интересно да проверим дали договори с отделни кандидати от партийните листи за отразяване на мажоритарната им кампания ще бъдат обявени;
- информация за **предмета на договорите** – за какво конкретно се договарят доставчиците и възложителите;
- информация за **продължителността на договорите**;
- информация за **финансовите им обеми**.

Какво не успяхме да получим? Текуща информация за сключването на договори и разпространение на платени предизборни материали. Ако обявяването на договори се следи регулярно, то е възможно да се извърши и наблюдение на съответствието на платените услуги с договорените.

Третата причина да направим наблюдение на обявените договори в деня за размисъл е свързана с организацията на работата по мониторинга като цяло. В деня преди изборите медийното наблюдение е фокусирано основно върху спазване на забраната за агитация в и чрез медиите, докато в продължение на кампанията вниманието на наблюдателя е разпределено едновременно в няколко посоки. Съчетахме търсенето на договори с проверка дали медиите мълчат в деня за размисъл.

Четвъртата причина е свързана с оспорването на нарушения от страна на доставчиците на медийни услуги в изборен процес и конкретно – неспазване на изискването за обявяване на информация от сключените договори. За да говорим за нарушение, е необходимо да има доказателства. И тъй като непубликуването на договори само по себе си може и да не е нарушение, ако доставчикът

отразява кампанията в полза на обществения интерес, то в края на кампанията доказателства вече са налични – платените медийни услуги или най-малкото тези, които са обозначени като платени, са факт. Предвид тях е задължително доставчикът да е публикувал информация за сключените договори. Регистрирахме случаи на липса на договори при наличие на очевидни платени медийни услуги и сигнализирахме за това съответните избирателни комисии.

ИК предвижда **санкция за това нарушение, но за да бъде наложена**, е необходимо **регистриране на нарушението** чрез наблюдение, **подаване на сигнал** в съответната избирателна комисия, **проверка** по сигнала и **решение.** От гледна точка на ефективността на работата на наблюдателите, както и във връзка със сроковете за административното производство, сигналът следва да бъде подаден най-късно ден преди изборния, т.е. в деня за размисъл 4 октомври 2014. В самия изборен ден сигналите обикновено са значително количество и освен това за нарушения, свързани с правото на свободен избор. Има риск сигнал за непубликувани договори да остане незабелязан.

Открихме информация за сключени договори на страниците на **48 от наблюдаваните от нас 181 доставчика** на медийни услуги.

Таблица 17. **Парламентарни избори '2014: Публикуване на информация от договори**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		Тип медия	Общ бр.	Договори ИМА 4.10.'14	Договори НЯМА 4.10.'14
Национален	ДМУ **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК, чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	8	**5**	**3**
		Радио	6	**5**	**1**
		Телевизия	8	**8**	**0**
		Онлайн медии	24	**8**	**16**
Регионален	ДМУ **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК, чл. 72 (17),чл. 87 (19) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	21	**7**	**14**
		Радио	6	**0**	**6**
		Телевизия	15	**4**	**11**
		Онлайн медии	93	**11**	**82**
	Общо		**181**	**48**	**133**

Звучи стресиращо – едва **една пета от извадката е изпълнила** изискването на ИК! Но нека поясним няколко важни детайли, включително от методическа гледна точка:

Първо – **непубликуването на информация** за договори за предоставяне на платени медийни услуги **може и да не е нарушение**, въпреки че ИК предвиж-

да налагане на административно наказание в случай на установяване на неспазване на изискването. Доставчиците, които отразяват кампанията в полза на обществения интерес или въобще не отразяват кампанията, не са длъжни да публикуват нито оферти за платено отразяване, нито следващите след тях договори – те не сключват такива. Макар че сме направили всичко възможно в рамките на наличните ни ресурси да формираме извадка от разпознаваеми сред аудиторията доставчици, които са политически ангажирани, т.е. следва да участват и в предизборната кампания, част от тях може и да не са намерили своите възложители. От тази гледна точка резултатите от наблюдението ни в частта публикуване на информация за сключени договори следва да се приемат не толкова като гонене на вещици сред доставчиците на медийни услуги, колкото като гонене на вещици в регулацията на дейността на доставчиците в изборен процес.

Второ – в закона е казано, че информация за сключените договори следва **да се обяви на страницата на доставчика** на медийни услуги. В някои от случаите **страницата на доставчика е различна от страницата, на която се предлага медийната услуга**. Договорите, а преди това и офертите, се публикуват на страницата на доставчика, без да е осигурена връзка между двете страници. **Изискването на закона е спазено, но някак си самоцелно, без идея за информираността на избирателите, за прозрачността** на изборния процес, за отговорното участие на доставчика на медийни услуги в него.

В тази рубрика са и бележките, че част от доставчиците публикуват сканирани копия или снимки на договорите си с ниско качество, което ги прави нечетивни, трудно разбираеми и практически безполезни от гледна точка на прозрачността на изборния процес. Други пък **публикуват договорите си на места, където потребителят трудно може да се досети, че могат да бъдат намерени**, срещнахме също и вариант, при който договорите се публикуват текущо в специализираната рубрика „Избори 2014" като материал от рубриката, който се покрива от следващите.

Забелязахме това още в медийния мониторинг през май 2014. Мониторингът в кампанията за Парламентарните избори през октомври 2014 потвърди необходимостта от пояснение, методическо указание от страна на ЦИК към доставчиците на медийни услуги, които не просто да публикуват договорите и офертите си, но да направят публикацията така, че тя да е лесно откриваема, достъпна и удобна за употреба от потребителите на страницата – аудиторията, разделена в предизборна кампания на две части: кандидати и избиратели.

Трето, тъй като изискването за публикуване на информация от сключените договори е ново, в действие от 2014, то възможно е тогава все още част от доставчиците да не са били запознати с него и поради тази причина да не са го взели предвид. Тук следва да повторим, че **незнанието на закона не намалява тяхната отговорност.**

Съдържание на договорите

На страниците на 48-те доставчика открихме информация за **130** сключени договора за платено предоставяне на медийни услуги в рамките на предизборната кампания. Решенията как да бъде обявена информацията от договорите са две:

- по таблицата на ЦИК – **15** от доставчиците;
- публикация на самите договори – **33** от доставчиците**.**

Таблицата на ЦИК[7] представя в схематизиран вид изискваната от закона информация – възложител, медийна услуга, посредник, предмет, срок, обща стойност на договора. Потребителите на медийните услуги, както възложителите – политически партии, коалиции, инициативни комитети, така и избирателите, а също и контролиращите и наблюдаващи органи могат лесно и бързо да придобият обща ориентация за параметрите на взаимоотношенията между доставчици и възложители. Таблицата, обаче, е приложена само от една трета от доставчиците. По-голямата част предпочитат да публикуват договорите в пълния им обем, вероятно защото това изисква по-малко време и работа, а може би и защото така са свикнали – предходният ИК изискваше публикация на пълните договори. Така или иначе, и двата варианта на обявяване на информация от договорите са законно приемливи.

Възниква по-важният въпрос: **Обявената от договорите информация гарантира ли равнопоставено и коректно отношение** на доставчиците на медийни услуги към всичките им възложители и прозрачност на изборния процес? В търсене на отговора направихме съдържателен анализ на обявената на интернет страниците на доставчиците информация за сключените договори. Въпросникът за съдържателен анализ е представен в приложение „Методика и инструменти".

Срокът на сключените договори най-често **е до края на кампанията**. Има отделни случаи, в които договорите се сключват за седмица, десетина дни и когато изтекат, се прави анекс или нов договор. Второто решение вероятно е продиктувано от законовата норма **заплащането на договорените медийни услуги да се извършва предварително**. Разбираемо е, че сумата е една при дългосрочен договор за цялата кампания и друга – при по-краткосрочен. И двата варианта са законно приемливи – въпрос на възможности и споразумение между възложителя и доставчика.

---

[7] ЦИК. *Решение № 785-НС* София, 26.08.2014.

В по-голямата част от публикуваните договори ясно е изписано, че **заплащането** на договорените услуги се извършва предварително, както изисква ИК. Дотук добре, а още по-добре, ако възложителите действително заплащат услугите преди да са ги получили. Попаднахме и на няколко интересни начини за договаряне на заплащането.

Заплащане на вноски

Положителното в този случай е, че всички договори, които доставчикът е обявил, съдържат такъв текст, т.е равнопоставеното отношение към възложителите е декларирано.

Негативното е ясно – текстът е в категорично противоречие с нормата на ИК за предварително заплащане на договорените медийни услуги.

Какъв е изводът: доставчикът е коректен спрямо преките си възложители и некоректен спрямо държавата и обществото, в което работи. Очевидно пазарният принцип взема надмощие над обществената мисия на медиите, доставчиците на медийни услуги.

> *„Плащането на сумата по чл. 3 (1) се извършва на две равни вноски, като първото плащане в размер на 50% е дължимо в рамките на 3 (три) дни след подписване на договора,..., а второто плащане в размер на 50% е дължимо в тридневен срок след изтичането на кампанията."*
>
> Уебграунд ООД, Договор №1524.

Цени според възложителя

Цените или тарифите за предоставяне на медийни услуги доставчиците са длъжни да обявят още в офертите си за предизборно обслужване най-късно 40 дни преди изборния ден. Освен това **цената на дадена медийна услуга следва да е еднаква за всички възложители**. Това са все изисквания на ИК за гарантиране на равнопоставено отношение на доставчиците към всички възложители.

От друга страна, търговската етика изисква договорите да бъдат сключвани **въз основа на предварително предоставени оферти.** На този фон, как да тълкуваме текста от този договор, според който цените на услугите се уточняват между страните? Може би в офертата няма посочени цени, а условие, че те се договарят между страните? Що за законосъобразно решение е това?

> *„Цените за услугите, както и броят на импресиите за разпространение се уточняват между страните."*
>
> Стевест ООД, Договор

Редно ли е изобщо да говорим за равнопоставено отношение на доставчика към всички възложители, след като с всеки отделно и тайно от другите договаря цените си?

Отстъпки, отстъпки

На всеки търговец му е ясно, че думата „отстъпка" отваря кесиите на потребителите. Отстъпките от цените за предоставяне на медийни услуги в предизборна кампания също са позволени – никъде в ИК не е изрично подчертана тяхната забрана. По тази логика, възможни са и продажби на медийни услуги в изборен процес, но при две големи условия.

Първото, всички отстъпки и разпродажби следва да са **оферирани от доставчиците** на медийни услуги и обявени в офертите **най-късно до 40 дни преди изборния ден**. Не е казано дословно така в закона, но отстъпката е вид условие за предоставяне на медийна услуга, а условията следва да са обявени.

Второто, **отстъпките, в качеството им на условия** за предоставяне на медийни услуги, следва да са **еднакви за всички възложители**. Четейки този текст от договор, можем ли да бъдем сигурни, че отстъпките, които доставчикът прави на всичките си възложители са еднакви? Как доставчикът гарантира равнопоставеност на политическите партии, коалиции и инициативни комитети, как гарантира прозрачност на отношенията си с тях, след като не обявява кой, за какво и колко плаща?

> *„Цената на договора с включена в нея отстъпка е...."*
>
> *„Възложителят заплаща цената на договора в срок до 1 октомври 2014"*
>
> Ватев и дъщери ООД, Договор

Начините за извършване на заплащането по договорите не стават публично известни, ако доставчикът е предпочел да използва таблицата на ЦИК. Що се отнася до заплащането, тя изисква от доставчиците да предоставят информация само за общата стойност на договора, както е и изискването на Изборния кодекс. Кога са извършени плащания по договорите става ясно от отчетите на доставчиците на услуги, депозирани в Сметната палата и публикувани на страницата ѝ (Сметна палата, 2014). Отчетите следва да бъдат предадени 30 дни след изборния ден, което ги прави обект на последващ финансов контрол, но без възможност за текущо наблюдение и контрол на спазването на изискванията на ИК и осигуряване на прозрачност на изборния процес. А както е видно, неспазването на изискването за осигуряване на еднакви условия и тарифи за предоставяне на медийни услуги по време на предизборната кампания на всички кандидати и императив за предварително заплащане е факт в договорите на

някои от доставчиците. Предпоставка за неспазване на същите законови норми регистрирахме и в част от публикуваните оферти за предоставяне на платени медийни услуги.

Третият задължителен за обявяване реквизит от договорите е **предметът на договора** – за какво, всъщност, се договарят доставчикът и възложителят.

В тази част договорите не са многословни. Информацията в колоната „предмет" от таблицата на ЦИК е още по-пестелива. Не срещнахме нито един детайлно описан предмет на договор, който да отговаря на всички основни въпроси, касаещи гарантиране на равнопоставеност на кандидатите, предоставяне на възможност за информиран избор и прозрачност на изборния процес.

Именно към реквизита „предмет" се отнася бележката от доклада на OSCE/ODIHR за наблюдение на Парламентарните избори на 5 октомври 2014, която индиректно подсказва необходимостта от по-детайлна информация относно договорените медийни услуги и реклами, за да се постигне по-висока степен на прозрачност (OSCE/ODIHR, 2014). Страните по договора са ясни, не бихме могли да допълним повече тук, освен коректно посочване на доставчика и възложителя. Срокът на договора е еднозначен – дата, до която е в сила споразумението. Медийната услуга, чрез която се изпълнява договорът – съответната печатна, електронна или онлайн медия, също е ясна, няма какво да се добави по този реквизит с оглед повишаване на прозрачността на отношенията между доставчици и възложители. Общата стойност на медийните услуги, предоставяни по договора, е функция на предмета на договора.

На тази основа ГИСДИ споделя мнението, препоръката на OSCE/ODIHR за обявяване на по-детайлна информация за договорените и продадени на възложителите медийни услуги и реклами. Дори нещо повече – насърчаваме доставчиците да синхронизират описанието на условия, ред и тарифи в офертата с предмета на договорите, които сключват, така че при разглеждане на оферта и договор да няма разминаване между оферирано и договорено. Насърчаваме контролиращите органи и наблюдателите да акцентират върху сравнителен анализ на оферта и договор, за да се проследи и осъществи ефективен контрол върху дейността на доставчиците в изборен процес .

Какво договарят доставчиците на медийни услуги и политическите партии, коалиции и инициативни комитети в предизборната кампания за Парламентарни избори '2014?

Според съдържанието на публикуваните договори, най-често се договарят за публикуване на „*рекламни банери*", извършване на „*платени рекламно-информационни поръчки*", „*отразяване на предизборната кампания за народни представители*", „*информационно обслужване в рамките на кампанията*". Подобна информация представят доставчиците и в таблицата на ЦИК. Там попад-

нахме и на някои нови и интересни описания: „*публикуване на съобщения от пресцентъра*", „*организиране и осъществяване отразяването на предизборната кампания*", „*организиране и осъществяване на отразяването на рекламната кампания*".

Твърде **общи формулировки, като че ли умишлено бягащи от всякаква конкретизация** на размер, вид, позициониране и продължителност на представянето на банерите, дефиниране на термина „*рекламно-информационни поръчки*", на параметрите на отразяване на кампанията. Да не говорим, че „*информационно обслужване в рамките на кампанията*" може да означава и проучване на общественото мнение с обществено приемливи, но и с неприемливи методи и средства, и шпионаж в лагерите на опонентите, и чисто журналистическо отразяване на дейността на възложителя, и какво ли още не. Подобни формулировки позволяват волно ценообразуване, тъй като никъде не са посочени допълнителни условия, уточняващи формирането на цената. Само този факт е достатъчен, за да се породи съмнение за неравнопоставеност на кандидатите, договорки с всеки поотделно и не на светло. За информирания избор на избирателите и прозрачността на изборния процес не е тук мястото да говорим.

В много малка част от разгледаните договори – 7 договора, е направена малка стъпка към по-детайлно изясняване на предмета. Двете разновидности, които регистрирахме, са: „*публикуване на материали с общ обем*" и „*информационно отразяване на дейността, както и да излъчва хроники, рекламни спорове, репортажи, обръщения, участия в предизборно студио*". Конкретизацията в първия случай е посоченият обем на публикуваните материали, който определя цената. Във втория все пак са изредени няколко вида информационни материали, чрез които се осъществява информационното отразяване на дейността. Далеч е от необходимото, но все пак е нещо повече.

Същевременно изпълнението на законовите изисквания за обявяване на условия, ред за предоставяне на време и тарифи, както и информация от сключените договори, изисква от доставчиците на медийни услуги **предварителна сериозна подготовка на офертите и договорите** въз основа на осъзнаване на тяхната **значимост за гарантиране на еднакъв достъп на кандидатите** до медийното пространство, **разширяване на полето на информиран избор** на избирателите, **осигуряване на публичност, прозрачност** на изборния процес. Всичко това в името на отстояването на трите основни принципа при провеждането на демократични избори – **равнопоставеност** на кандидатите, **информиран избор** и **прозрачност** на изборния процес. Призоваваме избирателните комисии да разработят методики за контрол на качеството на изпълнение на тези изисквания.

Такъв контрол от страна на органите с контролни правомощия – ЦИК, РИК, СИК, в наблюдаваните от нас предизборни кампании през 2014-2017 не е

извършван. Актът на публикация на оферти и договори е наблюдаван от българските наблюдателски организации. Качествен анализ на съдържанието на офертите и договорите е направен от нас. **Подадени са сигнали** до РИК и ЦИК за случаите, в които имаме съмнение за нарушение или сме регистрирали такова.

За да се постигне ефективен контрол върху изпълнението на чл. 180, вменяващ задължение на доставчиците на медийни услуги да публикуват информация от сключените договори на интернет страницата си до 3 дни след подписване на договора, е необходимо изменение на ИК, което да задължи политическите партии, коалиции и инициативни комитети, издигнали кандидати, да публикуват същата информация от сключените договори с доставчици на медийни услуги до 3 дни след подписване на договора на своята интернет страница.

Добра практика

В 2 от публикуваните таблици описанието на предмета е следното:

- „Предоставяне на информационно-рекламен пакет" – **www.slivnini.bg**;
- „Публикуване на информационни материали /Пакет 3 от Тарифата за политическа реклама/" – **http://www.shum.bg**.

Определяме ги като добра практика най-напред поради връзката между оферта (тарифа) за предоставяне на платени медийни услуги в рамките на предизборната кампания и последващ договор за възлагане на медийни услуги. Търговската етика изисква договор да се сключва на базата на предварително предоставена оферта от изпълнителя. Тъй като доставчиците на медийни услуги са търговски субекти, след като извършват търговска дейност, дори и обществените, е логично да спазват и етичните правила в търговските отношения. В двата цитирани по-горе случая те са без съмнение спазени. Проверихме офертите на двата доставчика, за да се убедим. „Ейч Форти Ейт Медия Груп" ЕООД, доставчик на www.slivnini.bg, оферира информационно-рекламен пакет с подробно описано съдържание и договаря същото с различните възложители за различен период от време в рамките на кампанията. Цената варира в съответствие с продължителността на използване на пакета. „Шумен сити" ООД, доставящ http://www.shum.bg, предлага три подробно разписани пакета и договаря в рамките на предложеното. Цената се определя от избрания пакет и продължителността на използването му от възложителя.

Страни по договора

Първоначалната ни хипотеза бе, че реквизитът **страни по договора** е ясен и еднозначен. Проверихме страните по сключените договори, за да установим има ли договори, сключени с кандидати от партийните или коалиционни

листи. Гражданският ни интерес бе привлечен от въпросите: кандидатите от депутатските листи ще се договарят ли с медиите за платено отразяване на мажоритарната им кампания; медиите ще обявят ли тези договори или преференциалният вот ще създаде нов сив пазар за медиите и политиците на гърба на избирателите.

Любопитно е, че таблицата на ЦИК не предвижда сключване на договори с отделни кандидати от партийните листи. Първата й колона изисква да се впише „*наименование на партия/коалиция или инициативен комитет*". Изглежда, няма очакване за самостоятелна мажоритарна кампания на кандидатите от листите, въпреки позволеното от ИК преференциално гласуване. В този ред препоръчваме на ЦИК да редактира таблицата си, като в първата графа впише „възложител", вместо сега написаното.

Регистрирахме 6 договора, с кандидати от листите, от всички 130 намерени на страниците на доставчиците от извадката ни. 4 от тях – от листите на РБ, 1 от ПП „Българска социалдемокрация" и 1 от ПП „Република". Има немалък брой договори, сключени с рекламни или пиар агенции. Едната страна по договора е агенцията, другата – доставчикът, но не става ясно агенцията за кого работи – за партия, коалиция или е наета от отделен кандидат.

Едновременно с това попаднахме и на едно несъответствие от страна на доставчик на медийна услуга, което директно адресира проблема със собствеността в българското медийно пространство.

Издателска къща **Фортуна прес ООД** е идентифициран като собственик на **в. „Посредник**" и електронното му издание. Това разбираме от интернет страницата на вестника. „Фортуна прес" ООД депозира оферта за предоставяне на платени медийни услуги във в. „Посредник" и електронното му издание в рамките на предизборната кампания в Сметната палата. Това разбираме от списъка на доставчици, депозирали офертите си, който палатата публикува на интернет страницата си. Същевременно договорите за платено отразяване на предизборната кампания във в. „Посредник" и електронното му издание се сключват от друго юридическо лице – „Ватев и дъщери" ООД. Възниква въпросът: Не е ли редно доставчикът да сключва договорите, както са направили всички останали доставчици на медийни услуги?

Други условия

Впечатление ни направиха две допълнителни условия.

Първото определяме като **добра практика**. Чрез него доставчикът отстоява свободата на журналистическото си търсене, разследване, творчество – дори и под пресата на договореното платено отразяване на предизборната активност на дадена партия, коалиция или независим кандидат.

„Сега" АД, доставящ **в. „Сега",** договаря начин за изпълнение на предмета на договора. В чл. 4 ясно защитава своята журналистическа независимост при подготовка на материали по договора. И още нещо, което е в услуга и на възложителя, и на информирания избор на избирателя, но и в полза на професионалната журналистика – изпълнителят се задължава да подготвя материалите по достъпен за публиката начин и в интерес на коректното информиране на обществеността.

НАЧИН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Чл. 3. С оглед изпълнението на предмета на договора Възложителят ще предостави на Изпълнителя цялата налична информация, снимки и други материали, необходими за вярното, изчерпателно и коректно изпълнение на услугата, в случай, че Изпълнителят не разполага с такива.

Чл. 4. При подготовката на журналистическите материали Изпълнителят е свободен от влияния и независим в своите интерпретации и коментари. Изпълнителят ще подготвя материалите по начин, достъпен за широката публика, и в интерес на изчерпателното и коректно информиране на обществеността по темата.

Второто споделяме с усмивка. „Уебграунд" АД, доставящ **Actualno.com**, включва условие за „*конфиденциалност*" на договора. За каква конфиденциалност става дума при условие, че има императив за публичност на взаимоотношенията между доставчиците на медийни услуги и политическите партии, коалиции и независими кандидати в предизборна кампания? Как ще бъде запазена конфиденциалност на предмета на договора при условие, че доставчикът следва да обозначава със съответен избран от него знак всяка платена публикация, т.е. извършена по силата на договора? Не могат да останат конфиденциални нито договарящите се, нито предметът и срокът, нито стойността на договора. Последното е обект на държавен финансов контрол и одит.

Чл.7 КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ

7(1) За срока на настоящия договор ИЗПЪЛНИТЕЛЯТ и ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ предприемат съвместни мерки, за да запазят конфиденциалността на настоящия договор, както и на всеки друг документ или информация станали им известни по време на съвместната им дейност.

Местни избори '2015: Цената на сделката

Доставчиците на медийни услуги продължават да изпълняват задължението на чл. 180 от ИК, следвайки установените модели в предходните две кампании.

Договори се публикуват през цялото време на кампанията, но не всички доставчици, които извършват медийни услуги обявяват, и съответните договори.

Част от доставчиците обявяват само информацията, изисквана от ЦИК, използвайки Приложение 2 към Решение 785-НС от 26-08.2014. В нашата извадка това решение използват предимно национални медии. Регионалните предпочитат да публикуват сканирани копия на договорите си в PDF, JPEG или друг формат за изображение.

Проблемите при използването на таблицата на ЦИК са свързани с лаконичното, недостатъчно ясно описание на предмета, което регистрирахме при предходните наблюдения. Очевидно ЦИК не е обърнала внимание нито на резултатите и препоръките от националния мониторинг на ГИСДИ, нито тези от международния медиен мониторинг на OSCE/ODIHR. Редакцията на формата, която ЦИК предлага като инструмент за изпълнение на изискването за публикуване на информация от сключените договори, не изисква промени в ИК. Тя е в правомощията на комисията. Така или иначе формата остава непроменена и в Президентските избори през 2016, и в Парламентарните през 2017. Дори новия състав на ЦИК, назначен през 2019, не дръзва да я промени, да изиска по-детайлно и точно описание на „Предмет" и може би да добави графа за отчитане на безвъзмездните договори.

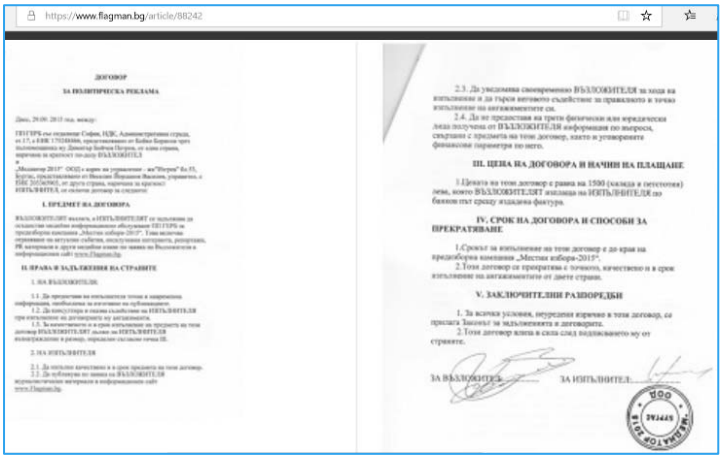
Ето пример за това, което се получава и в кампанията за Местни избори '2015 при липсата на изискване за детайлно и точно описание на предмет на договора. **Морето ООД,** както е видно, сключва договори за отразяване на предизборната кампания и публикуване на информационни материали. Договорите с предмет „Публикуване на информационни материали и банер(и) на възложителя в сайта **Moreto.net** на възложителя във връзка с кампанията за Местни избори на 25 октомври 2015" са с еднаква продължителност, но с различни възложители и цени.

Сключени договори от Морето ООД
във връзка отразяване на предизборни кампании за местни избори на 25 октомври 2015г.

Договор дата	Изпълнител	Възложител	Посредник	Предмет на договора	Медии	Срок на договора	Сума, лв, без ДДС
15.09.2015	Морето ООД	Коалиция „Кирил Йорданов - Кметът на Варна"	Да	Отразяване на предизборната кампания за кметове и общински съветници на 25 октомври 2015 г. на Възложителя	Moreto.net	от 15.09.2015 до 23.10.2015	3025,00
28.09.2015	Морето ООД	Градски съвет на БСП-Варна	Не	Публикуване на информационни материали и банер(и) на Възложителя в сайта Moreto.net, във връзка с кампания за местни избори на 25 октомври 2015 г.	Moreto.net	от 28.09.2015 до 24.10.2015	1530,00
28.09.2015	Морето ООД	Демократи за силна България	Не	Публикуване на информационни материали и банер(и) на Възложителя в сайта Moreto.net, във връзка с кампания за местни избори на коалиция "Реформатори и Патриоти - решението за Варна" 25 октомври 2015 г.	Moreto.net	от 28.09.2015 до 24.10.2015	4664,00
28.09.2015	Морето ООД	ПП ГЕРБ	Не	Публикуване на информационни материали и банер(и) на Възложителя в сайта Moreto.net, във връзка с кампания за местни избори на 25 октомври 2015 г.	Moreto.net	от 28.09.2015 до 24.10.2015	5200,00
28.09.2015	Морето ООД	ИК за издигане на независим кандидат за кмет Анелия Димитрова Клисарова	Не	Публикуване на информационни материали и банер(и) на Възложителя в сайта Moreto.net, във връзка с кампания за местни избори на 25 октомври 2015 г.	Moreto.net	от 28.09.2015 до 24.10.2015	1530,00

Така представена, информацията буди въпрос дали доставчикът работи с едни и същи цени с всичките си възложители? Спазва ли условието за равнопоставеност на кандидатите? Този въпрос не би възникнал, ако ЦИК бе изискала по-детайлно и точно описание в графа „Предмет" – какъв вид информационни

материали: аудио, визуални или аудио-визуални, например; в какъв обем; с каква честота на излъчване и др. подобни. Доставчиците и възложителите уточняват тези детайли по сделката си и повечето от тях ги вписват и в договорите, които сключват.


https://www.flagman.bg/article/88242

ДОГОВОР
ЗА ПОЛИТИЧЕСКА РЕКЛАМА

I. ПРЕДМЕТ НА ДОГОВОРА

II. ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА СТРАНИТЕ

III. ЦЕНА НА ДОГОВОРА И НАЧИН НА ПЛАЩАНЕ

IV. СРОК НА ДОГОВОРА И СПОСОБИ ЗА ПРЕКРАТЯВАНЕ

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

ЗА ВЪЗЛОЖИТЕЛ: ЗА ИЗПЪЛНИТЕЛ:

Вторият модел за изпълнение на изискването на чл. 180 се изразява именно в публикуване на изображения на договорите. Тук остава проблемът за качеството на публикуваното изображение. Договорът все пак трябва да може да се прочете! Първенството по нечетивност на изображението държи Информационна агенция „Фокус". През 2015 и Flagman.bg се присъединява.

ЦИК и РИК също остават верни на решението си да не правят усилия да регулират изпълнението на чл. 180 от ИК.

Ние, наблюдателите, също не изневеряваме на себе си – продължаваме да наблюдаваме. ИРПС обръща внимание на необяснима чрез изискваната от ЦИК информация, промяна на цената на договора, който Нова телевизия сключва с ДПС за „*Излъчване на платени агитационни материали за Избори за общински съветници и за кметове на 25 октомври 2015*". Най-напред е обявена цена от 45 780 лв. След това е намалена на 37 470 лв. И накрая става 14 580 лв. (ИРПС, 2015). Причината може да е в неизпълнение на първоначално договореното от страна на доставчика. Но как да знаем това? Информацията в таблицата не е достатъчна.

ИРПС обръща внимание и на предсрочно скриване на информацията от сключените договори от някои доставчици. По закон тя трябва да остане достъпна до края на кампанията. Обратното, ние регистрирахме 12 национални и регионални доставчици, които запазиха договорите си чак до наблюдението ни в кампанията през 2017.

Capital.bg обръща внимание на още една подробност, свързана с цените, на които медиите правят сделки с политиците по време на предизборната кампания за Местни избори '2015. Въпреки публикуваните тарифи и информация от договори, някои доставчици предлагат на всеки кандидат индивидуални условия и извършват услугите спрямо индивидуално договореното (Козбунарова, 2015).

Възможно е. Казуси като този и другите представени тук изискват ЦИК безотказно да изпълнява правомощието си да контролира провеждането на предизборна кампания от доставчиците на медийни услуги! В името на равнопоставеността на кандидатите, информирания избор на гражданите, защитата на посредниците – доставчиците на медийни услуги, честността на изборите, върховенството на закона и правовата държава.

Парламентарни избори ‘2017:
обявяване на безвъзмездни договори

Основен фокус на наблюдението на изпълнението на чл. 180 в тази кампания бе обявяването на безвъзмездните договори за отразяване на предизборната кампания. Това е втората кампания след кампанията за президент и вицепрезидент през 2016, в която новото изискване за публикуване на информация и от безвъзмездните договори между доставчиците на медийни услуги и кандидатите е в сила.

Направихме 2 целеви проверки. Първата на 3 март 2017 и втората на 25 март 2017. При първата установихме наличие само на 47 договора за платено отразяване от 14 доставчика в извадката ни. При втората регистрирахме още 20 нови договора на страниците на 40 доставчика.

Нито един от общо 67-те договора не е безвъзмезден. Този резултат ни дава основание да продължаваме да поставяме под съмнение адекватността на законовата промяна, изискваща публикуване и на информация от безвъзмездните договори. Просто такива не се сключват.

По отношение на обявяване на информация от възмездни договори – нищо ново в сравнение с наблюденията в предходните кампании.

Сигнализация на платени публикации

Съгласно ИК доставчиците на медийни услуги следва да **обозначават платените материали**, които публикуват и разпространяват в хода на предизборната кампания по договори за предоставяне на медийни услуги. Доставчикът сам определя начина, по който да указва разпространяваното от него платено съдържание. Законът приема широката постановка: да „*ги отделят чрез визуални, звукови или пространствени средства и указват по подходящ начин*”. Изискването влиза в сила с ИК и за първи път е на терен в кампанията за Европейски избори ‘2014. През 2016 законодателят внася конкретизираща промяна, според която доставчиците „отделят чрез визуален, звуков или аудио-визуален знак, който съдържа надпис или звуково съобщение, че материалът е платен” (чл. 179. Изм. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.).

Проследихме спазването и на това законово изискване в кампаниите през 2014-2017 и установихме разнообразни форми за изпълнение на този законов ангажимент от медиите, тъй като нито ИК, нито последващите решения на ЦИК не дават точни предписания за това по какъв начин, с какви задължителни аксесоари медиите да указват платените материали. Решението е оставено на изпълнителите, в този случай това са доставчиците на медийни услуги.

Ако приемем платените материали като вид агитационни материали, то следва всеки от тях да съдържа следните изисквани от закона реквизити (чл. 183 от ИК):

- име на издателя на агитационния материал, т.е. на възложителя, възлагащ изпълнението на медийната услуга;
- надпис за печатните агитационни материали или недвусмислено разбираемо послание за аудио-визуалните материали: „*купуването и продаването на гласове е престъпление*".

Ако платените материали в медиите, отразяващи хода на предизборната кампания на кандидатите, са агитационни материали, то те следва да бъдат премахнати от партиите, коалициите и инициативните комитети от местоположението, на което са поставени в седемдневен срок след изборния ден.

При такава широка законова постановка е трудно да се определи от позицията на наблюдател кои от начините за обозначение на платените материали от доставчиците отговарят на законовото изискване и кои – не. Остава една наблюдателска възможност – да се проследят и опишат предприетите от доставчиците решения за обозначаване на платените материали. Сред тях има и добри практики, които може да послужат като ориентир на доставчиците в следващи предизборни кампании. Анализът на използваните обозначения може да изведе и матрица от най-разпространени елементи, които в комбинация биха могли да служат на доставчиците.

Защо е важно доставчиците да обозначават еднозначно разбираемо, ясно разпознаваемо платеното медийно съдържание по време на предизборната кампания?

Важно е от гледна точка правата на избирателите, най-вече правото им на информиран избор. **Избирателите трябва да знаят кога политикът плаща** на медията, за да говори чрез нея и какво казва. И от друга страна – кога медията, в изпълнение на своите информационна, образователна и дори развлекателна функция **търси политиците и тяхното говорене**, за да предостави възможности за информиран избор на гражданите в хода на предизборната кампания. При отразяване на предизборната дейност на кой да е кандидат, медията добавя от своя авторитет към авторитета на кандидата или от позицията на своя авторитет атакува този на кандидата. Второто не се среща в условията на пла-

тено отразяване, но първото е валидно и за двете форми: платена и неплатена. Читателят, слушателят, зрителят има право да знае кога срещу него застава кандидатът, органично подкрепен от медията, и кога кандидатът, на който медията дава под наем за краткосрочно ползване свои ресурси.

Обозначаването на платените материали е важно и от гледна точка на доставчика на медийни услуги и **доверието, което той изгражда у аудиторията** си. Все пак доставчиците продължават да доставят медийни услуги, продължават да работят и след предизборната кампания, а за ефективността на тяхната работа най-важния социален капитал е доверието на аудиториите. Ако медията не обозначава платените материали, това означава, че тя приема, подкрепя изявените политически тези. А нейната аудитория дали ги подкрепя или е в опозиция? Това означава, че медията доброволно предоставя съзнанието на създадената от нея аудитория за целите на политическата пропаганда и агитация. Аудиторията дали би останала равнодушна, или би предпочела да накаже медията, като не гласува за натрапените пред очите й кандидати, за да спре кранчето на приходите до следващата и по време на следващата кампания? Дали необозначените платени материали няма да доведат до дългосрочен аудиторен отлив? До спад в избирателната активност, породен от отчаянието, близко до апатичност у избирателите пред поредната доза неспазени правила и натрапени политически визии? Дали медиите нямат принос към ниското обществено доверие, регистрирано дори и от международните наблюдатели, в изборния процес (OSCE/ODIHR, 2014)?

Да сигнализираш или не платените материали е въпрос, отнасящ се до **отношението на доставчика към професионалната му среда, гилдията**. Отказът да се обозначават платените материали като форма на неспазване на законова норма или некоректното обозначаване е директен маркер за нелоялна конкуренция от страна на доставчика. Получава се така, че докато едни доставчици писмено договарят с възложителите си условие за обозначаване по определен начин на платените материали, други решават своеволно да прикрият не само платените материали, но също и приходите от изпълнението на услугите. Нарушението всъщност е тройно: необозначавайки, най-напред нарушаваш изборна регулаторна норма – няма предвидено административно наказание за необозначаване на платените материали в Изборния кодекс; след това нарушаваш норма на счетоводната отчетност – прикриваш приходи, плащаш по-малък данък – за прикриване на приходи е предвидена съответна наказателна отговорност, но за да бъде тя приложена са необходими доказателства, които могат да бъдат намерени при насрещна проверка на финансовите отчети на доставчиците и възложителите им; и накрая, необозначаването на платените материали е акт на нарушение на принципите на етиката и саморегулацията в медийната система, една система, която настоява да се саморегулира. Защо говорим за

саморегулация в казус, който е директен пример за регулация на доставчиците на медийни услуги? Защото регулативната норма се изчерпва с това да въведе обозначаването на платените материали като задължително. Начинът, по който тази законова норма ще се осъществява на практика е решение на самите доставчици, т.е. тяхна собствена инициатива, решение в рамките на саморегулацията им. В този ред препоръчваме на доставчиците на медийни услуги да включат в етичните си кодекси норма, която да отразява задължение за обозначаване на платените предизборни материали и конкретни параметри за извършване на това обозначаване – какви елементи да включва знакът, къде да е разположен и др. Предлагаме на доставчиците на медийни услуги да въведат тази промяна в името на информирания избор на избирателите, в името на доверието на техните аудитории и в името на професионализма и коректността в гилдията.

От гледна точка на кандидатите в предизборната кампания – партии, коалиции и инициативни комитети, тяхното право на равнопоставеност, включително в медийното пространство, и законовата отговорност на медиите да гарантират равнопоставено отношение към всички кандидати в името на информирания избор на гражданите и демократичността на изборите, е не по-малко важно доставчиците на медийни услуги да разграничават коректно платените от неплатените предизборни материали. Не е проява на особена коректност в бизнес отношението към възложителите, от страна на доставчици на медийни услуги, ако те представят платено съдържание като редакционно. Със сигурност подобна постъпка е в нарушение на правата на партиите, коалициите и инициативните комитети, но няма подадени жалби в предходната кампания за това. **Защо кандидатите не реагират, когато се нарушава тяхното право на равнопоставено отношение в медиите**? Ето и диапазон от възможни отговори:

- квалифицират нарушението като **маловажно, неносещо директни предизборни дивиденти** и не му обръщат внимание – ако е така, те доброволно се отказват от правата си;
- знаят, че има такива нарушения, но не могат да ги идентифицират и **да покажат доказателства** – тази хипотеза води към два пътя: от една страна, съществува достатъчно неяснота в ИК в регламентирането на изискването за обозначаване на платените материали, която очевидно пречи да се идентифицират възможни нарушения, и от друга – партиите, коалициите и инициативните комитети са в пасивна позиция, отказват да правят мониторинг на кампанията – медиен и всякакъв друг, като инструмент за изучаване на динамиката на средата, в която провеждат собствената си кампания. В тази връзка препоръчваме на политиците, тези, които са спечелили изборите и другите, които възнамеряват да направят това при следващи избори, да инициират изменение и допълнение на ИК, чрез което да се опише, да се

регламентира по-точно задължението на доставчиците на медийни услуги да разграничават платеното от редакционното съдържание, а също и да се предвиди санкция за неизпълнението му. От друга страна, политиците, не като законотворци, а като участници в предизборната кампания, като представители на граждански интереси, е добре да включат в предизборните си кампании ефективен мониторинг, чрез резултатите от който да успяват своевременно да реагират, да възпират нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания, на правилата на демокрацията.

- отказват да забелязват това и други подобни нарушения, защото знаят, че доставчиците на медийни услуги **пречупват закона и в тяхна полза** – ако е така, то очевидно участниците в предизборната кампания, кандидатите за властта още по време на предизборната кампания сключват договори за съвместна дейност, съвместно нарушаване на нормите на демократичния ред. След кампанията тази съвместност продължава и резултира в сливане, деформация на полетата – полето на властта и полето на медиите. И няма повече крачки към монопола над обществото и общественото мнение.

Коректното обозначаване на платените материали е пряко свързано и с ефективността на работата на институциите в изборния процес – ЦИК, РИК, СИК, но и на институциите за последващ финансов контрол – Сметната палата. Палатата има задължение да одитира финансовата дейност на участниците в предизборната кампания, а също и да проследи финансовите потоци към доставчици на медийни услуги. От гледна точка на прозрачността на финансиране на предизборната кампания и спазването на принципа на равнопоставеност е важно не само какви приходи отчитат доставчиците, но и какви конкретни услуги с какъв краен продукт са продали на партиите и спазен ли е принципът на равнопоставеност на възложителите.

Евроизбори ‘2014: прощъпулник на сигнализациите

4 от 7 национални ежедневника, наблюдавани в кампанията, обозначават платените предизборни материали. В електронните си издания ежедневниците по-скоро не маркират платените предизборни материали – не сме регистрирали нито един специално разработен и използван знак. Решението на 2 от сайтовете е да въведат рубрика „Избори 2014” или „Евроизбори 2014” в главното меню, където публикуват и платени, и неплатени материали, свързани с предизборната активност на кандидатите за депутати в Европейския парламент.

Открояват се с добри решения вестниците **„24 часа”** – национален ежедневник, и **в. „Росица”** – регионален ежедневник. Те единствени сред наблюдаваните печатни медии обозначават по специален начин платеното съдържание.

„24 часа" използва в хартиеното си издание специален знак в кръгла форма, наподобяващ мишена. Представлява вписани една в друга окръжности. В най-външната е изписано „Избори 2014" и „Купуването и продаването на гласове е престъпление". В следващата е указано, че материалът е платен, чрез надписа „Платен материал". Знакът е цветен и черно-бял. Поставен е най-често в края на платения материал – в долен десен ъгъл. Медията изисква от възложителите по договорите за платено отразяване на предизборната кампания да декларират съгласието си техните платени предизборни материали да се публикуват, обозначени по съответен начин.

На хартиените страници на в. „Росица" виждаме гриф „Евроизбори – 25 май 2014", в който е пояснено, че „*Всички материали, публикувани в тази рубрика са, платени. Те изразяват позицията на съответна партия, коалиция или кандидат*". След края на материала е изписано „*Купуването и продаването на гласове е престъпление*". Тази форма на обозначаване изключва всякакво двусмислие и колебание дали е или не е платен съответният материал.

В. „Труд" също използва специално разработена марка, с която обозначава платените материали. Формата й е правоъгълна. Съставена е от: знак – художествено изображение на един от знаците, с които избирателите отбелязват избора си („V"), съчетано с цветовете на националния флаг; текст – „Евроизбори 2014" в съответна графична форма. Марката е разработена в цветен и черно-бял формат.

Подобно решение за сигнализиране на платеното предизборно съдържание има и **вестник „Преса".** Знакът, който използват е с подобно графично решение като вместо знак за гласуване, вестникът прави по-артистичен дизайн на буквата „О" в словоформата „евро" – вгражда около нея символните за ЕС звезди. Това решение може да бъде разбрано двояко. От една страна, както следва да бъде възприето, като сигнализация за платен материал. От друга – като комуникационен материал, елемент от информационната кампания за Избори '2014.

В. „Стандарт" поставя на определени страници гриф „Избори 2014". Грифът изглежда по същия начин както грифовете, които вестникът традиционно използва, за да обозначи отделни рубрики в цялостното си съдържание. Знакът може да бъде възприет по-скоро като отделна рубрика, разработвана по повод на голямо общоевропейско събитие, отколкото като сигнализация на платени предизборни материали.

Не забелязахме сигнализация на платени предизборни материали в останалите печатни медии, включени в извадката ни.

Отварянето на нова изборна рубрика, в която се публикуват и платените, и неплатените предизборни материали, виждаме на страниците на 31 от общо 77 наблюдавани онлайн медии.

В малка част от случаите доставчиците на онлайн новинарски услуги разграничават платените от неплатени материали в съответните рубрики с надпис: „*Купуването и продаването на гласове е престъпление*" след края на материала. Това решение е видно при материали, подписани от пресцентър на политическа партия – явно публикувани по силата на договор за платено отразяване.

Да, така **публиката е известена**, че в конкретния материал става дума за избори. Но **не е предупредена от медията**, че чете, слуша, гледа платен предизборен материал, разпространяван по силата на сключен договор с политическа партия, коалиция или независим кандидат. Постигането на разграничение между платените материали, т.е. материали, специално подготвени от участниците в предизборната надпревара с цел по-висока степен на популярност и въздействие върху аудиторията, и неплатените, т.е. материалите, които медията сама подготвя в изпълнение на своята изначална функция да информира, да служи на обществения интерес, е основната цел, която нормата на ИК трябваше да постигне в името на предоставяне на възможност за информиран избор на гражданите избиратели чрез медиите, прозрачност на изборния процес, равнопоставеност на кандидатите, плурализъм на публичния дебат в медиите.

46 от 77 наблюдавани онлайн медии не сигнализират по никакъв начин платените предизборни материали. Нито използват някакъв специално разработен знак, нито са въвели специализирана рубрика. Какво означава това? Че те не работят по договори с политически партии, коалиции, независими кандидати в тази предизборна кампания? Че те отразяват кампанията безплатно, в полза на обществения интерес?

Част от наблюдаваните онлайн медии, дори и електронни издания на водещи регионални ежедневници, предлагат рубрика „Избори 2013", която води към материалите, подготвяни за изборите миналата година. Същевременно останалото съдържание е обновено към днешна дата. Друго решение: рубриката „Избори 2013" е празна, под нея на началната страница е поставен банер на политическа партия, актуален към настоящата кампания. И обратното: въведена е рубрика „Евроизбори 2014", която към днешна дата все още не предлага никакво съдържание или предлага материали от предходната предизборна кампания през 2013.

Какво говори празната рубрика „*Евроизбори 2014*"? Какво казва за медията и нейния бизнес модел? Какъв знак дава на законодателя? Какви са посланията, които изпраща към развитието на публичния политически дебат? А какво казва медията на аудиторията си?

Телевизиите ясно уведомяват зрителя за платени материали. Търговските доставчици на аудио-визуални медийни услуги – телевизиите с национален обхват на разпространение, са изпълнили в най-голяма степен изискването на ИК за сигнализиране на платените предизборни материали. Отново, както в част

от вестниците и онлайн медиите, платените предизборни материали се излъчват в самостоятелни рубрики със заглавие „*Европейски парламент 2014*", „*Избори за Европейски парламент 2014*" или подобни, но за разлика от другите медии, които приемат този подход, повечето търговски телевизии ясно разграничават платените съобщения чрез специален визуален знак. Изключение е Телевизия „Европа", която не използва изрична марка за платено съдържание.

Радиослушателят е затруднен да разграничи платеното от безплатното. В програмите на наблюдаваните радиооператори с национален обхват на разпространение решението за разграничаване на платените от неплатени предизборни материали се излъчват след аудио съобщение (каш) „*Европейски парламентарни избори 2014*" в различни форми или „*Купуването и продаването на гласове е престъпление*". Друг тип сигнализация не сме регистрирали.

Таблица 18. **Евроизбори '2014: Обозначаване на платените материали**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		Тип медия	Общ бр.	ЗНАК	БЕЗ знак
Национален	ДМУ **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК, чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	7	4	3
		Радио	6	5	1
		Телевизия	10	9	1
		Онлайн медии	19	17	2
Регионален	ДМУ **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК, чл. 72 (17),чл. 87 (19) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	22	15	7
		Радио	6	6	0
		Телевизия	15	12	3
		Онлайн медии	58	10	48
	Общо		**143**	**78**	**65**

Парламентарни избори '2014: два модела за сигнализиране

Практически всички доставчици от извадката ни изпълниха това законово изискване, доколкото приеха и използваха в рамките на кампанията собствена форма за обозначаване на платените материали. На база събраната мониторингова информация различаваме два модела решения за разграничаване на платеното от редакционното съдържание, които доставчиците използваха.

- Специално разработен **графичен знак или аудио-визуален сигнал**, който обозначава всеки платен материал или поредица от материали, разположени на една страница или в малък програмен блок (колоната „Знак" в таблицата по-долу);

- **Специална рубрика**, в която се публикуват, излъчват материали с предизборно съдържание – платени и неплатени (колоната „Рубрика" в таблицата по-долу).

Същите модели за разграничаване на платеното от редакционното съдържание наблюдавахме и в предизборната кампания за избори на членове на Европейски парламент от Република България на 25 май 2014. Тогава не възприехме второто решение – обособяване на самостоятелна рубрика за целите на предизборната кампания, като модел за обозначаване, реализиран в рамката на законовото изискване. Със следните основания: рубриката е раздел, в който се съдържат материали с еднаква тематика, в еднаква езикова стилистика, с общ жанров корен и функционална насоченост. Обособяването на отделна рубрика „*Избори 2014*" означава, че в нея ще се представят материали, свързани с изборите, но това не е знак за платено съдържание, свързано с предизборната кампания. Може да се използва като такъв, ако доставчикът е предупредил предварително, че в тази рубрика ще публикува само и единствено платено предизборно съдържание.

Без обозначение

Не открихме форма на обозначаване на платени материали при **64** доставчика. От общата извадка от 181 доставчика това е цяла третина. Почти всички от тази третина не публикуваха нито оферти за предоставяни на медийни услуги, нито договори. След проверки на съответните РИК по наши сигнали за непубликувани оферти, се оказа че доставчиците не възнамеряват да правят платено отразяване на кампанията. На това основание приемаме, че тези 64 доставчика всъщност не са отразявали предизборната дейност на кандидатите срещу заплащане, което отменя задължението за обозначаване на платени материали.

Таблица 19. **Парламентарни избори '2014: Обозначаване на платените материали**

Обхват и разпространение на ДМУ Контролиращ орган		Тип медия	Общ бр.	ЗНАК	РУБРИКА	БЕЗ знак
Национален	ДМУ **за всички 31 МИР** *Контролиращ орган ЦИК, чл. 57 (23) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	8	3	2	3
		Радио	6	4	0	2
		Телевизия	8	6	0	2
		Онлайн медии	24	0	24	0
Регионален	ДМУ **за отделни МИР** *Контролиращ орган РИК, ОИК, чл. 72 (17),чл. 87 (19) ИК*	Печатни медии (ежедневници)	21	2	18	1
		Радио	6	5	1	0
		Телевизия	15	11	4	0
		Онлайн медии	93	0	37	56
	Общо		**181**	**31**	**86**	**64**

Специално разработен** графичен **знак** или аудио-визуален **сигнал

В тази графа попадат **31** от наблюдаваните доставчици. Телевизиите разграничават платеното от редакционното съдържание най-често като ограждат платените предизборни материали с кашове: „*Парламентарни избори 2014*" и/или „*Купуването и продаването на гласове е престъпление*". Решението при радиата е подобно. Печатните медии предлагат специален графичен знак, който ясно показва, че материалът е платен – включва надпис/сигнал „*платен материал*". Освен това в отделни случаи съдържа изисквания от закона надпис при агитационни материали: „*Купуването и продаването на гласове е престъпление*" както и „*Избори 2014*" или „*Парламентарни избори 2014*". Знакът маркира всеки платен материал или се поставя на страницата, където са поместени платени предизборни материали.

От гледна точка на законовия текст: „*да обозначава по подходящ начин платените материали*", позицията на знака няма значение. Всяко решение е законосъобразно. Но от гледна точка на практиката, второто решение – знак, поставен в главата на страницата, объркva читателите, затруднява разграничението. Тъй като законът позволява широко поле на тълкуване и изпълнение на нормата, си позволяваме да предложим своята оценка за законосъобразност на наблюдаваните типове обозначения.

Описаният по-горе модел за изпълнение на нормата за обозначаване на платените материали приемаме като еталон: специално разработен знак, маркиращ всеки от платените материали. Регистрирахме достатъчно случаи, при които поставеният на страницата знак всъщност маркира и очевидно редакционно съдържание. Това създава условие за подвеждане на читателите, избирателите – от една страна, редакционно съдържание се маркира като платено – защо?, от друга, можем ли да сме сигурни, че всяко платено съдържание е маркирано?

Добра практика в това отношение показва **в. „Труд".** Не само защото е разработил и използва специален знак, съдържащ аксесоарите – националния флагq „*Избори 2014*", „*Купуването и продаването на гласове е престъпление*", „*Платена публикация*", но най-вече поради развитието, което показа вестникът по отношение на изпълнението на това законово изискване.

В предизборната кампания за Евроизбори '2014, когато за първи път бе въведено изискването за разграничаване на платеното от редакционното съдържание, в. „Труд" използваше специално разработена марка, съдържаща националния трикольор и надпис „*Евроизбори 2014*". Тя бе поставяна в главата на страницата, в която се помещават кампанийни материали. Нищо повече от това. Една неяснота кой материал е платен и кой – редакционен.

В първия ден на кампанията, 5 септември 2014, в. „Труд" не обозначи нито един от материалите с предизборно съдържание като платен. Възможно е да е подарил на определени участници в кампанията част от своето медийно пространство за първи предизборни обръщения и платформи. На ГЕРБ – първа и трета страница за предизборна програма. На ПФ и Бареков – малко от четвърта страница. На БСП – още по-малко от четвърта, при това заедно с АБВ. На АБВ – малко от пета, но снимка и текст, които се появяват и в другите ежедневници, обикалят и интернет – младежи, които правят селфи бум. Публикуването на еднакви, почти еднакви материали – текстови или визуални, определено буди съмнение, че са изпратени от пресцентровете на партиите и разпространявани по договори за предоставяне на медийни услуги. С всички участници, присъстващи на страниците на броя на в. „Труд" от 5 септември 2014, доставчикът е обявил договори за предоставяне на медийни услуги. За съжаление формата, в която ЦИК предлага доставчиците на медийни услуги да обявяват информация за сключените от тях договори, не ни позволява да видим началната дата на договора. Ясно е само, че договори са сключени и платеното отразяване ще продължи до 3 октомври 2014. За съжаление, отчетът на доставчика не е публикуван на страницата на Сметната палата и отново не можем да проверим дали 5 септември влиза в срока на договорите или не.

В следващите дни на определени страници започна да се появява специалният знак – вграден в главата на страницата, където се разполагат материали с предизборна тематика. Изглежда като подрубрика, поясняваща основната рубрика. При такова решение читателят избирател не може да бъде сигурен кой от материалите на страницата е редакционен и кой – платен.

Изненадващо, в броя от 10 септември 2014 не откриваме нито знак, нито материали с предизборно съдържание. Сякаш предизборната кампания е спряла. И още по-изненадващо в следващия брой от 11 септември 2014 в. „Труд" въвежда изрично пояснение „*Платена публикация*" към всяка такава, публикувана на страница, в чиято глава виждаме специално разработения предизборен знак. Този модел на обозначаване се запазва до края на кампанията. Друг е въпросът дали всички материали, разпространявани по договор, са така коректно обозначавани или не.

Обратното развитие по време на кампанията показва другият национален ежедневник на **Вестникарска група България АД** – **в. „24 часа**". Моделът за обозначаване на платените материали, използван от вестника по време на предизборната кампания за Европейските избори '2014, изведохме като добра практика в изпълнението на законовото изискване – всеки отделен материал бе обозначаван с цветен или черно-бял знак, наподобяващ кръгъл печат, ясно посочващ, че материалът е платен и се отнася до предизборната кампания. Представлява вписани една в друга окръжности. В най-външната е изписано „*Избори*

2014" и „*Купуването и продаването на гласове е престъпление*". В следващата е указано, че материалът е платен чрез надписа „*Платено съдържание*". Този надпис доста трудно се чете, но при упорит поглед се разчита. Поставен е най-често в края на платения материал – в долен десен ъгъл. Медията изисква от възложителите по договорите за платено отразяване на предизборната кампания да декларират съгласието си техните платени предизборни материали да се публикуват, обозначени по съответен начин.

В първия ден от кампанията – 5 септември 2014, в. „24 часа" не обозначи нито един от публикуваните материали с предизборно съдържание. Възможно е, както и в. „Труд", в първия ден от кампанията да е работил в полза на обществения интерес. ГЕРБ е разположен на 5-та страница, заема горната половина от нея. Под него са ББЦ, ПФ, а между тях ЦИК. БСП, в скандал с ГЕРБ, е в горната половина на 4-та страница. Под нея РЗС и други кратки новини. С изключение на РЗС, с всички други политически партии доставчикът е обявил договорни отношения до 3 октомври 2014, но неясно откога. Отново, както и при в. „Труд", е трудно да се определи дали публикациите са платени – липсва отчет за предоставяне на медийни услуги на страницата на Сметната палата.

В следващите 3 броя от 6-7, 8 и 9 септември 2014 вестникът въвежда обозначение на платените материали – познатият знак от предходната предизборна кампания.

В броя от 10 септември 2014 знакът вече е поставен в главата на страницата, определени материали с предизборно съдържание, разположени на страницата, са обточени с лилава линия, други – не. Започва да става неясно кой е платен и кой – редакционен. В следващия брой от 11 септември 2014, на страница 4, непосредствено под знака за платено съдържание е публикуван материал със заглавие „*Външно взема депутатските коли да праща чиновници за вота в чужбина*". Текстът разказва за организацията на изборите в чужбина, която предприема Служебното правителство. Нима информационните материали, отразяващи дейността на държавните институции по време на предизборна кампания, също са платени? Ако е така, доставчикът не следва ли да обяви договорни отношения с Министерски съвет за периода на кампанията? В броя от 13 септември 2014, отново непосредствено под знака за платено съдържание, на стр. 4 се появява текст със заглавие: „*Да се върне министерството на бедствията искаха доктори*", представена е информация за 5-ти конгрес на Югоизточен европейски медицински форум. Под него: „*Близнашки открива учебната година на Орешарски в УНСС*" и „Без въпроси към двете кандидатки за шеф на ВКС". После малка информация за бежанци, заловени с лодка от МВР Добрич. Всички тези материали платени ли са? В броя от 15 септември 2014, отново на стр. 4, под знак за платено съдържание се появяват два материала: „*10 депутати на пазар за преференции*" – съобщение от вътрешния министър Йордан

Бакалов за купуване на гласове, и „*ЦИК назначи комисиите в Стара Загора*" – съобщение по организацията на изборния процес, гарнирано с протест на БСП, че са останали с 8 председателски места срещу ГЕРБ – с 35. Ако подобни материали са платени, то от кой ли са платени? В първия случай може би от партията, която стои зад Служебното правителство и държи на неговия положителен обществен имидж. Във втория може би от БСП, за да предупреди публично за неравнопоставеност, а може би от ГЕРБ, за да се похвали публично колко РИК-а има? Или от някой трети, които има интерес да разпалва конфликти между двете най-големи политически сили? В броя от 19 септември 2014, под знака на 4-та, се появява изявление на президента за отговорността на партиите и Служебното правителство за честността на изборите, а на 5-та стр. – „*Британец прави лазерно шоу над Царевец за Независимостта*". В броя от 27 септември 2014, на 4-та под знака: „*Проверяват смърт на бебе в Плевен*", „*Болници правели ненужни процедури*", а на 5-та: „*Валежите спират*..." и т.н., до края на кампанията.

Описваме всичко това като илюстрация на проблем, който се създава при едно от решенията за изпълнение на законовото изискване и неговите практически последствия. **Когато знакът е вграден в главата на страницата или в шапката на предаването, напълно възможно е в страницата или в предаването да попаднат и редакционни материали** – дали защото контекстът го изисква, дали защото са останали няколко бели квадратни сантиметра или няколко черни секунди. Това запълване на пространствата и времето е напълно естествено от гледна точка на медиите, но създава проблеми при възприятието от страна на аудиториите, които в тази предизборна ситуация могат да се разделят условно на четири групи: аудитория от избиратели; от кандидати – политически партии, коалиции, инициативни комитети; от наблюдатели и от изборни комисии и държавни институции.

***Специална рубрика** за материали с предизборно съдържание*

Половината от наблюдаваните от нас доставчици – **86**, са избрали да обозначат платените предизборни материали като ги вместят в специализирана за изборите рубрика. Ако редуцираме общия брой на доставчици в нашата извадка до броя на доставчиците, които със сигурност са извършвали платено отразяване, то ще видим, че 86-те, избрали рубриката като начин за разграничаване на платено от неплатено съдържание са далеч повече от половината. Това дава основание да приемем такъв начин за изпълнение на законовото изискване като масова практика. Остава ЦИК да реши дали приема тази практика като законосъобразна или не. Основният проблем, който възниква вследствие от решението „*Рубрика*" е, че в нея се публикуват два типа материали с предизборна тематика: редакционни и платени. И всички с изключение на доставчика и възложителя остават в пълно неведение кой материал е платен. А само доставчи-

към знае кой е редакционен. Решението *„Рубрика"* има същите предимства и недостатъци, както и решението вграден в главата на страницата специално разработен знак.

Този начин за разграничаване на платеното от редакционното съдържание е **опит за формално спазване на закона**, по линия на най-малкото съпротивление. От гледна точка на търговските доставчици, които работят в полза на частния си интерес, т.е. печалба, да работиш по линия на най-малкото съпротивление е напълно очаквано. Но вижте и едно друго тълкувание: законът е формално спазен, собственият гръб е подсигурен без значение другите, например аудиторията, как се чувстват, разбират ли или не, съумяват ли да направят своя избор, да свършат своята работа. Не е ли твърде егоистично от страна на доставчиците на медийни услуги това и други подобни измивания на ръцете пред закона с гръб към аудиториите?

Добрата новина е, че някои от доставчиците, избрали решението „*Рубрика*", използват допълнителни елементи, за да пояснят в рамките на рубриката кое е платено и кое – редакционно съдържание. Въпрос на отговорност пред аудиториите!

Устойчива добра практика показва регионалният ежедневник **в. „Росица".** И в двете кампании през 2014 той използва следното обозначаване на предизборните платени материали: гриф „*Парламентарни избори – 5 октомври 2014*" или „*Евроизбори – 25 май 2014*"; текст в самия гриф: „*Всички материали под тази рубрика са платени. Те изразяват позицията на съответната партия, коалиция или кандидат"; в* края на всеки платен материал е поставен надписът „*Купуването и продаването на гласове е престъпление*".

По време на кампанията за предсрочни парламентарни избори на 5 октомври 2014 и други два доставчика се бяха сякаш заразили от в. „Росица". Това са в. „24 часа" и в. „Труд", които в своите електронни варианти ползват модела „*Рубрика*", като всеки материал, публикуван по силата на договор за предоставяне на медийни услуги е маркиран с надпис: „*Платено съдържание. Купуването и продаването на гласове е престъпление".*

***Сигнализиране на публикации**,*
огласяващи електорални ***рейтингови изследвания***

Изглежда обозначаването на публикации, огласяващи рейтингови изследвания беше най-трудно за доставчиците на медийни услуги в тази кампания. Извършихме фокусиран мониторинг именно по изпълнението на чл. 205 от ИК, в който е постановен начинът, по който доставчиците следва да представят данните. Най-много сигнали подадохме, не само в тази, но и в следващите кампании, за нарушение на чл. 205. Публикациите, които регистрирахме, рядко бяха сигнализирани. Същевременно един и същ текст се повтаряше на страниците на

няколко доставчика. Телевизиите изработваха свои материали, представящи практически едно и също изследване. Едва в края на кампанията, в деня преди деня за размисъл, наблюдаваните ежедневници огласиха прогнозите на социологическите и маркетингови изследвания като платени, сигнализираха ги.

Въпросът е: **Защо медиите отказват да сигнализират като платени публикации** отразяващите електорални, рейтингови изследвания в хода на кампанията?

Може би защото се опитват да възприемат изискването на чл. 179 от ИК само за публикации с директни политически послания на кандидатите? Едва ли. Може би защото прессъобщенията за изследванията идват от агенциите, а не от партиите, с които доставчиците са сключили договор?

Възможно е – в такъв случай това са неплатени публикации, които медиите разпространяват в името на информирания избор на гражданите. И тъй като до всички се изпраща едно прессъобщение, затова и публикациите се повтарят.

Възможно е и кандидатите да са предприели подход, според който те поръчват изследване и сключват договор с агенцията, плащат на агенцията – коя партия с кои социологически, рекламни, пиарски агенции работи може да се види в Единен регистър по Изборния кодекс, воден от Сметната палата. А след това агенцията от свое име разпространява резултатите от проведеното изследване без да плаща на медиите за публикациите. Теоретично е възможно, но практически – по-вероятно е неприложимо.

На практика всеки кандидат изготвя медиен план в рамките на бюджета, който има. В плана се включват не само медиите, чрез които ще се достигат аудиториите, не само основната идеологическа и тематична линия, но и заготовки и разработки на конкретните материали, които следва да се излъчат по договор с медиите. Част от тези подготвени материали са и съобщенията, свързани с огласяване на данни от предизборни рейтингови проучвания. Медиите получават материалите готови за излъчване. Ако е предвидено интервю в телевизия или радио, получават въпросите. Ако е за вестник или онлайн медия – и отговорите и снимките. Възможно е да редактират, но в повечето случаи не го правят.

Наблюдавам това лично от кампанията на БСП Ямбол за общински съветници и кмет през 2011. В кампанията на БСП София за Местни избори ‘2015 беше почти същото. И продължава. Практиката напълно **обезсмисля така нар. пресконференции или брифинги, които по-скоро липсват в кампаниите** – как да накараш журналистите да дойдат при теб и да те слушат, ако ти всичко им изпращаш по мейла, във фейса или по някое уж по-защитено от външно наблюдение приложение като Signal, Telegram и др. Всъщност, платеното отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги значително промени представата за същност, роля и функция на журналистиката.

Следващите кампании: утвърждаване на моделите

По време на предизборните кампании за Местни избори ‘2015 и Парламентарни ‘2017 наблюдавахме вече описаните модели за сигнализиране на платеното медийно съдържание. Ако може да се твърди, че в кампанията през 2015 доставчиците на медийни услуги вече са изградили модел на спазване на закона, доколкото резултатите по всички наблюдавани от нас индикатори са най-високи, то по време на кампанията през 2017 наблюдаваме нещо като връщане към беззаконието, включително и по критерий за сигнализиране на платените материали.

Въпросът е защо се прави това обръщане? И един от възможните отговори е: поради слаба регулация, ЦИК практически отказва да регулира доставчици на медийни услуги през 2017, т.е. не изпълнява едно от правомощията си. Втори възможен отговор може да води към оказано напрежение, натиск от страна на кандидатите и най-вече на току-що загубилите президентските избори представители на управляващата партия, която организира произвеждането на тези избори – както върху ЦИК, така и върху доставчиците. Вследствие поява на стрес, паника, объркаост в поведението им. Трети възможен отговор – медиите са решили да пробват дали става да не изпълняват стриктно изискванията на ИК.

Таблица 20. **Сигнализация на платените материали в предизборните кампании през 2014, 2015 и 2017**

Избори	наблюдавани ДМУ	Сигнализация ИМА		Сигнализация НЯМА	
		брой	отн. дял (%)	брой	отн. дял (%)
Европейски ‘2014	143	78	55%	65	45%
Парламентарни ‘2014	181	117	65%	64	35%
Местни ‘2015	121	82	68%	39	32%
Парламентарни ‘2017	117	43	37%	74	63%

Анонимност, право на отговор и мълчание

Материалите, разпространявани от доставчиците на медийни услуги по време на предизборната кампания, следва да бъдат подписани. Такова е изискването на ИК, всъщност, той забранява публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с предизборната кампания. Нормата е въведена за първи път в ИК, приет през 2011.

Защо е важно материалите с предизборна тематика **да бъдат подписани**? Най-напред, защото подписът изяснява въпроса за това кой носи отговорност за разпространеното съдържание. Кой репортер, журналист е персонално отговорен. Коя редакция, медия поема редакционната отговорност и кой доставчик на медийни услуги е институционално отговорен.

При условие на разрешено платено отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги, подписването на материалите с предизборна тематика може да бъде индикатор за това доколко медията е използвана от възложителите си, позволила е да бъде използвана просто като канал за пренос на политически послания до избирателите или продължава да бъде медия със собствено присъствие и позиция, въпреки множеството договори за платено отразяване, които е сключила. Анонимните материали с предизборна тематика говорят за това, че доставчикът служи за мегафон в ръцете на възложителите си – каквото му изпратят от пресцентъра, това публикува безкритично и безучастно.

Тази практика не само че съществува, но често се среща. Тя категорично поставя под съмнение функциите на медиите в изборния процес и със сигурност води до спад в общественото доверие в медията. Подписаните материали, тъкмо обратното – дават идея за **присъствие на репортера**, журналиста на мястото на събитието, за втори поглед върху случващото се. И доколкото журналистиката предполага огромна доза обществена **отговорност**, а за да е ефективна – и огромна доза обществено **доверие**, то няма съмнение защо е важно материалите с предизборна тематика да бъдат подписани.

Подписването на материалите с предизборно съдържание е пряко свързано и с правото на отговор от страна на политическите партии, коалиции и инициативни комитети. Засегнатата страна има право да знае на кого дава отговор – на друга партия или на журналист от дадена медия. Ако дава отговор на друга партия, то чрез кого персонално в медията е разпространена противоречивата, засягащата, обидната, невярната информация.

И ако отидем още по-надалеч, до самия край на предизборната кампания – деня за размисъл и изборния ден, ще видим още едно негативно проявление на анонимните материали. В деня преди изборния и изборния ден всяка форма на предизборна агитация, включително чрез медийни услуги, е забранена. Доставчиците са длъжни да преустановят изпълнението на всякакъв вид медийни услуги в полза на коя да е политическа сила 24 часа преди началото на изборния ден и в самия ден за провеждане на изборите. Задължението за мълчание е включено във всички изборни закони и кодекси на България след 1989 г. Какво означава разпространение на неподписани предизборни материали в тези два дни? Първо, нарушение на закона, и второ, бягство от отговорност – кой всъщност нарушава закона?

Анонимни материали

Регистрираме **масов отказ да се спазва това изискване сред онлайн медиите** в кампанията за Европейските избори през 2014. Разпространени са голям брой анонимни предизборни материали, изпълнени основно в информационни жанрове като новина и репортаж от доставчиците на онлайн новинарски услуги. Имаше и подписани материали.

Резултатите от мониторинга по време на кампанията за Парламентарни избори през 2014 показаха известен напредък. На база наблюденията ни през 2014 дефинирахме следните модели на изпълнение на това законово изискване. В следващите кампании до 2017 моделите продължиха да се употребяват от медиите.

Бързаме да поясним, че при **електронните медии – радио и телевизия, анонимни материали с предизборна тематика не се срещат**. Гласът и визията напълно изключват всяка идея за анонимност. Неподписаните материали са проблем на печатните медии и онлайн новинарските услуги, където винаги можеш да не се покажеш, да се скриеш зад текста.

Модел първи – **материалът е 100% авторски**. Подписан е с имената на репортер, журналист от медията. Практика на някои издания е да публикуват и снимка на автора. Този вариант възприемаме като най-точната форма за изпълнение на законовото изискване. И не само това – ако подписът е реален, т.е. на работещ в медията журналист, който действително е подготвил материала, това означава журналистика с лице към хората. Среща се в националните ежедневници, по-рядко в онлайн медиите с национален обхват. **В. „Сега”** почти не публикува неподписан материал. Също и „**Дневник. БГ**”.

Модел втори – материалът е **подписан от пресцентър** на разпространяващата го партия, коалиция, инициативен комитет. Тази форма категорично показва дефицит на журналистика. Медията е използвана като канал за изпращане на политически съобщения до избирателите и няма отношение към случващото се. Доста често по време на кампанията възложителите не просто изискват, а настояват, дори агресивно, доставчиците да публикуват материалите, които им изпращат, едно към едно. Чувствителни са към всяка дори и най-малка промяна.

На какво се дължи подобно отношение? Първото, вероятно е **ниското доверие, което политическите партии, коалиции, инициативни комитети имат в медиите**. Уж са си партньори, но не вярват в професионализма им. Второто, вероятно е **високото самочувствие, което кандидатите имат за себе си** – аз най-добре знам какво искам да кажа, какво искат да чуят избирателите ми, кога и как са най-предразположени да гледат, четат, слушат думите ми, аз познавам електората си най-добре. Такова самочувствие е чудесно в предизборна

кампания – според един от принципите на американското позитивно мислене печели този, който има най-високо самочувствие. В отговор доставчиците на медийни услуги, за да получат все пак полагащото им се заплащане, решават да подпишат материала с пресцентъра на партията, като по този начин първо се дистанцират от него, т.е. възложителят не може да се възползва от добавената стойност, която медията може да предложи, заставайки с името си, второ, прехвърлят отговорността към възложителя. Твърде често такава е ситуацията в онлайн медиите с регионален обхват. Не липсва и в печатните регионални медии.

Трети модел – материалът е **подписан с логото или името на медията**. Класическо решение за обозначаване на редакционни материали. Но колко от материалите са редакционни, т.е. неплатени, за да бъдат подписвани по този начин? На този въпрос отговор може да даде само доставчикът, подписал договор за предоставяне на платени медийни услуги. Този вариант го виждаме най-често в печатни медии с национално и регионално разпространение – например **в. „Преса"** през 2014.

Четвърти модел – всички материали с предизборна тематика са **подписани с едно и също име**. Нима е възможно в един ден един журналист да посети 8-10 и повече събития на няколко политически партии, да проследи дневния информационен предизборен поток и да напише няколко средно дълги материала? Нека на този въпрос отговор да дадат журналистите, които професионално и отговорно вършат своята работа.

Право на отговор

В наблюдаваните предизборни кампании правото на отговор практически не бе използвано. Кампанията за Евроизбори през '2014 мина без ситуация, изискваща право на отговор. През следващата кампания за Парламентарни избори в ЦИК е постъпила само една жалба за отказано право на отговор (Вх. № НС–11-23/30.09.14). Внесена е от ББЦ срещу „**Интермедиа" ЕООД**, доставчик на онлайн новинарската услуга **Blitz.bg.** Жалбоподателят посочва 5 публикации, които накърняват правата и доброто му име. Жалбата е оставена без разглеждане от ЦИК поради липса на конкретни доказателства за извършено нарушение. По време на Местните избори през 2015 **Karlovo-news.com** дава право на отговор на Веселин Личев „*по повод манипулативните и тенденциозни твърдения в интервюто на Иван Бакърджиев*" (Karlovo-news.com, 2015). В кампанията за Парламентарни избори '2017 **в. „Телеграф**" издава книга „*Крадци на демокрация. Те ограбиха България!*", която става основание засегнатият от съдържанието на тази книга Христо Иванов, председател на партия „Да България" да подаде жалба в ЦИК и да поиска право на отговор.[8]

[8] ЦИК. *Решение № 4637-НС* София, 25.03.2017.

Какво означава минималният брой на случаи на право на отговор?

Политиците са решили въпроса с езика на омразата, компроматната война и черния пиар? Изключили са този модел от предизборното си портфолио? Съзнателно се въздържат да не го използват? Достигнали са ново ниво на съзнание – не срещу другия и за сметка на другия, а за благоденствието на България? В началото на кампанията за Местни избори ‘2015 медии и партии (без ПП „Атака”) подписаха Споразумение против речта на омразата по време на кампанията (News.bg, 2015).

Медиите са овладели предизборните си емоции и пристрастия? Не нападат грубо, очерняйки невъздържано кандидати? Съобразяват се с европейските препоръки за ограничаване на езика на омразата и със собствените си Етични кодекси?

Или може би платеното отразяване силно притиска бунтарския им дух? При условие, че един доставчик има договори с всички кандидати, не би било коректно да нарушава партньорските си отношения.

А може би политическата сделка е решена и по време на кампанията всеки изиграва ролята си в постановката, ненарушавайки правата на другия?

Мълчание в предизборния и изборния ден

Може да се приеме, че и нормата за предизборно мълчание в деня за размисъл и изборния ден се радва на уважение от страна на доставчиците на медийни услуги. Нямаме данни за нарушение в кампанията за Европейските избори през 2014. Регистрирахме 8 случая на нарушаване на забраната за предизборна агитация в предизборния ден в кампанията за Парламентарни избори през 2014. Сигнализирахме съответно ЦИК и РИК. Опис на подадените от нас сигнали е направен в приложение „Методика и инструментариум”.

ЦИК до днес не е отговорила на два от сигналите. В тях описваме ситуация, която може да е, но може и да не е нарушение на забраната за агитация в предизборния ден. Става въпрос за следното: на страниците на седмичните издания **в. „Капитал”** и **в. „168”**, в броевете им, които обхващат последните дни на предизборната кампания, деня за размисъл и изборния ден, регистрирахме наличие на агитационни материали. Броевете и на двата вестника излизат в петък, но активно се разпространяват в събота и неделя.

Останалите шест сигнала описват нарушение на мълчанието в предизборния ден от регионални онлайн медии. Само по два от тях са наложени санкции. Други два от сигнализираните случаи са с много интересни обяснения. По единия РИК открива агитационни материали на страницата на доставчика, но не санкционира, защото доставчикът твърди, че административният достъп до сайта му е бил преустановен и той се е намерил в невъзможност да свали навреме

агитационните материали. В другия РИК отново открива материали с предизборно съдържание, но не санкционира, защото въпросните банери не съдържат изискваните от закона реквизити за агитационните материали.

По останалите два сигнала за нарушение на мълчанието в деня преди изборния до днес няма отговор.

В изборния ден медиите не разпространяваха предизборни материали. Някои от тях обаче се изкушиха да оповестят данни от Екзитпол преди края на деня. ЦИК регистрира 22 сигнала и 1 жалба за нарушения на забраната за огласяване на данни в изборния ден на Парламентарни избори '2014, значително повече от регистрираните на 25 май 2014 – 10 сигнала и 2 жалби.

Доставчиците подхождат особено креативно, артистично и с чувство за хумор към огласяването на данни от Екзитпол в изборния ден. Намират изобретателни начини, така че хем да съобщят резултатите, хем да не са в нарушение на закона. Интерпретират резултатите като измерване на дневна температура в различните части на София, ориентирани от адресите на политическите централи. Или като рали, в което всеки булид е с цвят на определена партия и се движи с % в час. Сами по себе си тези медийни публикации заслужават самостоятелен анализ.

Медиите останаха по-скоро мълчаливи и през 2015, и през 2017. Забраната за предизборна агитация в деня за размисъл беше нарушена от Волен Сидеров в предаване на телевизия „Алфа", в което той си позволява агитация за негласуване за определени кандидати. ЦИК е сигнализиран за това нарушение и постановява санкция.[9] В ЦИК са подадени и други сигнали за нарушение на мълчанието в изборния ден – твърди се, че Бойко Борисов, министър-председател и председател на ГЕРБ, след гласуването си призовава гражданите да подкрепят кандидата на неговата партия. Това не са сигнали за нарушение от страна на доставчици на медийни услуги, но показват гражданска чувствителност във връзка със забраната на предизборна агитация в изборния ден.[10]

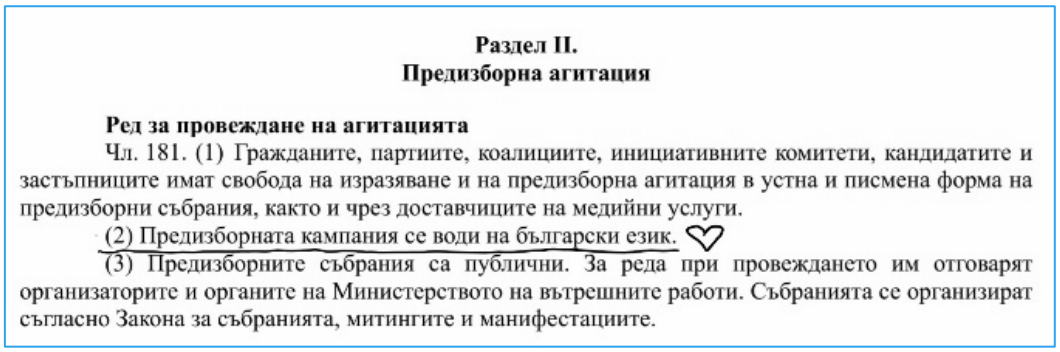
Денят за размисъл и изборният ден на Парламентарни избори '2017 останаха без предизборна агитация. Няма дори и регистрирани сигнали или жалби за нарушения в регистъра на ЦИК. В тази кампания ЦИК не регистрира множество подадени от нас сигнали.

[9] ЦИК. *Решение № 2815-МИ* София, 24.10.2015.

[10] ЦИК. *Решение № 2837-МИ* София, 25.10.2015.

Български език в предизборната кампания

Предизборната агитация е задължително да се води на български език, според изискването на чл. 181 (2) от Изборния кодекс.



Раздел II.
Предизборна агитация

Ред за провеждане на агитацията

Чл. 181. (1) Гражданите, партиите, коалициите, инициативните комитети, кандидатите и застъпниците имат свобода на изразяване и на предизборна агитация в устна и писмена форма на предизборни събрания, както и чрез доставчиците на медийни услуги.

(2) Предизборната кампания се води на български език.

(3) Предизборните събрания са публични. За реда при провеждането им отговарят организаторите и органите на Министерството на вътрешните работи. Събранията се организират съгласно Закона за събранията, митингите и манифестациите.

Вярно е, че още през 2011 Венецианската комисия препоръчва да се разреши предизборна агитация на майчин език (Venice Commission, 2011). През 2013 ПАСЕ изразиха съжаление, че турското малцинство у нас няма възможността да провежда предизборна кампания на майчин език (News.bg, 2013). В докладите си по повод Парламентарните избори '2014 OSCE/ODIHR препоръчва разрешаване на предизборна агитация на майчин език. Вярно е също, и че ДПС и ДОСТ, край тях и депутати от други партии като Георги Кадиев, например, и до последните изменения на ИК преди Европейските избори през 2019 не пропускат възможност да предложат в Народното събрание подобна промяна.

Нито предложенията на ДПС и ДОСТ, нито международните препоръки не успяват да вземат достатъчно парламентарно надмощие в парламентарната зала, за да бъдат приети досега. И това е за добро! Може би за да катализира процеса на приемане на подобен род предложения, защото след майчиния език вероятно ще следват и други подобни, или може би за да покаже, че няма нищо страшно предизборно да се агитира на майчин – турски език, а вероятно, за да покаже колко е велик Лютви Местан, председател на втората протурска партия в България ДОСТ през 2015, откри кампанията със слово на турски език. По същото време в Панагюрище зазвуча песента „*Кой уши байряка*" с познатата ни мелодия, но на турски език. ЦИК бе сезиран за нарушение на правилата за провеждане на предизборната кампания от Лютви Местан и ДОСТ. Постанови нарушение, наложи глоба. Съдът в Момчилград отмени решението на ЦИК, поради факта, че ЦИК не е записала в акта точно заради кои негови думи го глобява,

което нарушавало правото му на защита. Освен това ЦИК не е поканила на изслушване Лютви Местан.[11]

Много може да се мисли по този правен казус. Ето три посоки:

- думите и манипулацията на съзнанието – предлага се да се замени думата „официален" с думата „майчин";
- сериозността на намерението да се наложи предизборна агитация на майчин език с всички позволени, може би и непозволени средства;
- необходимостта от еднозначно разписана методика за работа по сигнали и жалби за нарушения на правилата за провеждане на предизборна кампания, която да ограничи аргументи от типа на този, че нарушителят не бил поканен на изслушване.

Огласяване и публикуване на рейтинги и прогнози

Огласяването на данни, рейтинги и прогнози от предизборни изследвания и проучвания на общественото мнение следва да е съобразно с изискванията на чл. 205 от ИК. Той задължава доставчиците на медийни услуги, а преди това и изследователските агенции, огласяващи свои проучвания, да съобщят пред медийната публика и избирателите три неща:

(1) **възложител** – кой възлага проучването въз основа на своя специфичен интерес и позиция в изборния процес;

(2) **финансиране** – кой финансира проучването и така се ангажира с него;

(3) **изпълнител** – кой реализира проучването въз основа на професионални стандарти, своята компетентност и изследователски капацитет.

Задължението е императивно. ИК предвижда и санкция. Влиза в сила от деня на издаване на Указ на Президента за насрочване на изборите. А не от началото на кампанията – 30 дни преди изборния ден. Резултати от проучвания е забранено да се огласяват 24 часа преди изборния ден и в изборния ден.

Не се предполага хипотезата, че някой може да тълкува смисъла му – например, дали възложителят и финансиращият съвпадат и дали при това положение е възможно да се огласи само единият, а другият да се подразбере от публиката. Не, законът не предвижда такова подразбиране. Всеки от субектите според изискването на закона, следва да бъде огласен самостоятелно, дори и когато възложител и финансиращ, а защо не и изпълнител съвпадат при кон-

[11] Момчилградски районен съд. *Решение от 18.06.2015 по дело № 323 по описа за 2014 г.* Председател: Полина Амбарева.

кретно проучване. Законодателният стремеж тук е към постигане на ясна и недвусмислена прозрачност пред медийната публика и избирателите в демократичния изборен процес.

Друго императивно задължение е **печатните медии, а също и интернет медиите да отделят 5% от площта на всяка отделна публикация, за да съобщават в нарочно каре горната информация**.

Аудио-визуалните електронни медии имат задължението да правят съответно съобщение към публиката **в началото и след това още веднъж в края на представянето-огласяването** на данни и рейтинги от изборни проучвания.

Добра саморегулативна практика в България е, че освен изискваните от ИК възложител, финансиращ и изпълнител на изследването, авторитетните агенции и професионалните медии съобщават и други данни за **всяко конкретно проучване – съгласно европейските професионални стандарти**:

- дали проучването е **представително или не е** (за избирателното тяло);
- за **коя точно съвкупност** от избиратели то е представително (за „наличното население" в България, или само за избирателите в София, или само в даден МИР и др. под.);
- **точните дни на събиране на индивидуалната информация** (кога е бил теренът);
- **брой изследвани лица**-избиратели;
- **методика на регистрацията** – лице-в-лице или телефонно, пощенско, интернет, стандартизирано интервю или индивидуална анкета, в дома или другаде;
- дали данните и рейтингите са **претеглени, и по кои признаци** (това се прави много рядко, но също е в професионалния стандарт).

Всичко това са така наречените „паспортни данни" за всяко огласявано проучване.

Тази добра практика е завоевание – след съвместните усилия на Българската социологическа асоциация (член на ISA), Българската асоциация на маркетинговите изследователи (член на ESOMAR), от една страна и от друга – на професионалната колегия във водещи вестници, телевизии и радиа.

През Април 2014 г. БСА потвърди своето настояване да се спазват професионалните стандарти при огласяване на данни и рейтинги от проучвания чрез своя специална Декларация.

Тази добра практика би следвало да се отстоява. За да не се връщаме назад. При отстояването на тази добра практика се предполага **ангажирано**

усилие и от страна на ЦИК и РИК като регулатори. Чрез техни уведомителни и предупредителни писма. Чрез съответно методическо указание. Чрез решения и санкции въз основа на сигнали и жалби. Чрез актуалното поддържане на съответните публични регистри на ЦИК и РИК.

Една от препоръките в доклада на OSCE/ODIHR от Парламентарни избори '2014 е свързана с огласяването на данни – да се изисква посочване и на допълнителни „*паспортни данни*", наред с посочените в чл. 205 от ИК.

Това е съгласно описаната по-горе практика. Тази препоръка бе направена след наблюдението, че **не всички изследователски агенции спазват тези професионални стандарти**, които конкретно са и стандарти на демократичната публичност в един изборен процес. Както и вследствие от наблюдението, че много **медии – които препечатват** огласени данни от сайта на изследователската агенция или от друга медия, си **спестяват карето** с „*паспортните данни*", не считат, че това е важно за техните публики и за избирателите.

Препоръката не е взета предвид при последвалите промени на ИК. Нещата отново бяха оставени на професионализма и добрата воля на изследователските агенции, както и на публикуващите журналисти и редактори, медии и доставчици на медийни услуги.

* * *

Тук е мястото да си припомним, че **изборните изследвания и тяхното огласяване са неотменима част от западната либерална демокрация**. Те са сред основните средства за публичност в изборния процес. Чрез тях на избирателите се дава реална възможност да разширят своята „информираност преди избора си" до мащаба на цялото избирателно тяло, от което те са част.

С такива изследвания демокрацията е наистина реална. Без тях демокрацията я превръщат в демагогска фикция.

Реалната представителна демокрация предполага разделение на властите, синхрон и последователност в действията им. Изисква и публичност на действията и решенията на властта. **Публичността се оказва най-мощния инструмент за превенция** на опитите за безотговорност на властта и съхранение и развитие на самата демокрация.

Основна институция на публичността са медиите като „Четвърта власт". А основен публичен коректив на властта са рейтингите като „Петата власт", доколкото те изразяват общественото одобрение, но и неодобрение на властта. Вече свикнахме да възприемаме медиите като Четвъртата власт. Петата власт, обаче, не е така еднозначна. Игнасио Рамоне, например, обозначава **организираната гражданска мобилизация и активност с понятието Пета власт**, която

започва да става все по-видима след отказа на Четвъртата власт да бъде коректив на първите три власти, да изпълнява обществени функции (Рамоне, 2005).

Тук с понятието „Пета власт" се обозначава нещо различно от предложеното от Рамоне. **„Пета власт" са рейтингите, произвеждани и разпространявани от агенциите за социологически и маркетингови проучвания**. Днес все по-често практиката на обществения живот възприема рейтингите по-скоро като инструмент на властта, овладяна от олигархични интереси. Възможно е това да е само субективно възприятие също толкова колкото и да е обективирана реалност. Развитие на Четвъртата и Петата власт е изискване на така нар. контрадемокрация, за която говори Пиер Розанвалон (Розанвалон, 2012). Ако демокрацията е в криза, то Розанвалон предлага да се преборим с тази криза именно чрез развитие на контрадемокрация, разбирана като контравласт, като стабилизатор в общия процес и коректив.

Откъде да дойде тази контравласт? Това са формите на демократично недоверие, проявяващи се в гражданската активност и мобилизация. Но за да бъдат ефективни срещу властта, те следва да са институционализирани, също както властта. В този ред две такива институционализирани форми на демократично недоверие са медиите като Четвърта власт и рейтингите като Пета.

Как се позиционират в обществото Четвъртата и Петата власт и защо се оказват важни? Доколкото и двете предполагат владеене на значителен капитал, те се **разполагат близо до върха, непосредствено под върха на обществената пирамида**. Това позициониране им дава възможност да влияят в две посоки – нагоре към първите три власти и надолу към гражданското общество.

Ето защо в нашите предизборни мониторинги, освен Четвъртата, наблюдавахме и Петата власт. Интересуваше ни спазват ли медиите, от една страна, и от друга – социологическите и маркетингови агенции, изискването на чл. 205 от ИК. Защото ако агенциите като първоизточник не огласят изискваните от ИК възложител, финансиращ, изпълнител, то медиите, които препредават информацията, откъде да я вземат.

* * *

Индикаторите за наблюдение на Петата власт са изведени от ИК; Европейските препоръки; професионалните стандарти на European Society for Opinion and Market Research (ESOMAR); Българската социологическа асоциация (БСА); Българската асоциация на професионалистите в маркетинговите изследвания и проучванията на общественото мнение (БАМОР) и Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори (АБРО). Проследихме дали и по какъв начин социологическите и маркетингови агенции представят паспорта на изследванията, които огласяват. Въпросникът, с който работихме, е представен в приложение „Методика и инструментариум".

Конкретно ни интересуваше огласяването на следните реквизити, вписани като законови или професионални изисквания в ИК и становища на изброените по-горе професионални организации: **възложител; изпълнител; финансиране; паспорт в каре; допустима грешка; период на провеждане; извадка – обем, метод, представителност; метод на регистрация; не отговорили; претегляне; сравнимост; въпросник.**

Ето резултатите в резюме:

Четвъртата власт привиква да спазва изискванията на ИК. При третия мониторинг, този в предизборната кампания за Местни избори ‘2015, се проявиха първите маркери на така нар. *модел на социално действие на правото* (Наумова, 2000). Доставчиците на медийни услуги вече бяха правно информирани, познаваха своите права и задължения като участници в предизборната кампания. Регулаторните органи, които имат задача да регулират дейността на доставчиците, също вече бяха интернализирали нормите, но и бяха приели модели как да изпълняват своето правомощие да контролират доставчиците. Тази възходяща тенденция, включително и по отношение изпълнението на чл. 205 от ИК, се обърна в предизборната кампания за Парламентарни избори през 2017.

Дейността на Петата власт в предизборни кампании се оказва една от най-обсъжданите, по-скоро с критичен тон. Както и да се развива предизборната кампания, какъвто и да е изборният резултат, социолозите все са били сгрешили в прогнозите, все са се опитвали да манипулират общественото мнение в полза на някоя политическа партия.

БСА влезе в тази обществена дискусия с **3 поредни методически семинара по професионални стандарти в социологическите и изборни изследвания** (2009-2013). Прие и „*Декларация относно професионалните стандарти в изборни изследвания*” (2013). Научното поле също взе активна позиция – катедра „Социология”, СУ „Св. Климент Охридски”, прие декларация „*За ролята и гражданския смисъл на социологията*” (05.04.2013) по повод скандала в медиите във връзка с електоралните проучвания, засягащ образа и престижа на професията „социолог”. Професионалните асоциации БАМОР, АБРО приеха „*Общо споразумение за оповестяване на данни от маркетингови изследвания и проучвания на общественото мнение*” преди кампанията за Евроизбори ‘2014. Наред с това, ESOMAR също има свой професионален стандарт за огласяване на изследвания и българските агенции членове следва да го спазват. ИК даде законови предписания за задължително съобщаване на паспортни данни при огласяване на резултати от допитвания или социологически проучвания.

И ето, в обобщение, доколко е законосъобразно и в ход с професионалните стандарти представянето на Петата власт в наблюдаваните предизборни кампании.

- Спазване на Изборния кодекс, чл. 205 с изк. обособяване на паспорта в каре, заемащо до 5% от площта на публикацията.
- Спазване на стандартите на БСА с изкл. сравнимост; извадка – метод.
- Спазване на стандартите на БАМОР и АБРО – 100%.
- Спазване на стандартите на ESOMAR с изкл. претегляне; неотговорили; въпросник.

Следователно, изследователските агенции дават изискваната паспортна информация на огласяваните от тях изследвания в предизборните кампании.

А медиите като увеличително огледало надуват рейтингите – не като променят стойностите, а като превръщат 13 изследвания в 280 публикации (Парламентарни избори ‘2014) и 4 изследвания в 38 публикации (Местни избори ‘2015), за да задействат по-ефективно *спирала на мълчанието* (Ноел-Нойман, 2004) сред избирателите. Но си позволяват да пропускат паспортните данни – защо им е на избирателите да знаят, че рейтингите в национално представителните изследвания са произведени на база 700 до 1100 респондента. Та това би могло да обърка действието на спиралата!

Европейски избори ‘2014: нисък % за Четвъртата власт, по-висок за Петата

Изискването за обявяване на **възложител, финансиращ и изпълнител** на изследването влиза в сила за първи път по време на предизборната кампания за Европейски избори през 2014. Установихме, че в общия случай от трите изисквани критерия е спазен само един. Посочен е само изпълнител на изследването в 120-те прегледани от нас медийни публикации. Останалите задължителни реквизити – възложител и източник на финансиране, се пропускат от търговските медии поради незнание, поради нежелание, поради каквото и да било. Изключение правят **Dnevnik.bg** и **в. „Капитал**”, които публикуват данни и резултати от изследване на „**Алфа Рисърч**”, извършено по поръчка и с финансиране от „**Иконмедия” АД**.

В следващите кампании продължаваме да наблюдаваме този модел на съвместна, договорена работа между доставчик на медийна услуга и социологическа агенция, при който **доставчикът – Четвъртата власт, възлага и финансира изследване на агенцията – Петата власт**, която го изпълнява. „Иконмедия” АД продължава да работи с „Алфа рисърч”. „24 часа” сключва договор с изследователска **агенция „Тренд**”. Това сътрудничество може да се окаже елегантен начин за прикриване на реалния възложител на изследването – представител на или кандидат за Първата или Втората власт. По един начин звучи идеята, че медиите и агенциите работят заедно в името на информирания избор на гражданите, внушавана чрез партньорството между тях, а по съвсем друг, че

политиците сами поръчват, плащат изследвания, а после плащат и на медиите да ги разпространяват. Първият вариант предполага екипност, професионализъм, демократичност, буди доверие, печели социален капитал. Вторият – показва високо политическо его, натрапващо себе си на избирателите.

Има и трети модел, който се проявява в следващите кампании – агенциите си самовъзлагат изследвания, които са в рамката на тяхната годишна програма за изследване на общественото мнение. Колко хубаво! Дано да е истина! Как добре са се развили в бизнеса тези агенции, те могат да си позволят да самофинансират годишна изследователска програма! Такива годишни програми по време на следващите предизборни кампании обявяват най-често две социологически агенции – **„Галъп"** и **„Алфа Рисърч".**

Социологическите агенции, които извършват **Екзитпол**, са длъжни да се регистрират в ЦИК до седем дни преди изборния ден според чл. 202 на ИК. През 2014 са регистрирани 7 агенции. Освен тях в предизборната кампания регистрирахме изследвания на **Център за анализи и маркетинг** (ЦАМ), **АССА-М** и **Институт за модерна политика** (ИМП).

РЕГИСТЪР за публикуване
на агенциите, които ще извършват социологически проучвания в изборния ден в изборите за членове на Европейския парламент
от Република България на 25 май 2014 г.

(по чл. 57, ал. 1, т. 25 и чл. 202, ал. 2 от Изборния кодекс)

№ по ред	Наименование на агенция, която ще извършва социологически проучвания в изборния ден	Регистрация Решение №
1	„АФИС" ООД	294-ЕП/07.05.2014
2	„ГАЛЪП ИНТЕРНЕШЪНЪЛ" АД	358-ЕП/13.05.2014
3	„АЛФА РИСЪРЧ" ООД	359-ЕП/13.05.2014
4	„СОВА 5" АД	360-ЕП/13.05.2014
5	„ЕКЗАКТА РИСЪРЧ ГРУП" ЕООД	379-ЕП/15.05.2014
6	„МЕДИАНА" ООД	386-ЕП/15.05.2014
7	"ИНСТИТУТ ЗА СОЦИАЛНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ И МАРКЕТИНГ - МБМД" ЕООД	407-ЕП/17.05.2014

10 агенции огласяват 21 изследвания. С изключение на **ЦАМ** и „**Екзакта Рисърч груп**" останалите обявяват изследванията си на интернет страниците си. В медийните си участия за представяне на изследванията ръководителите на ЦАМ и „**Екзакта Рисърч груп**" не споменават възложител и финансиращ изследването. Очевидно е, че изпълнител са самите агенции. Останалите агенции с малки изключения спазват изискванията на ИК и професионалната колегия. Всички посочват методически паспорти на представените изследвания – представителност, извадка, терен и др. В малкото регистрирани изключения не е посочен изискваният от ИК реквизит за финансиращ изследването.

Таблица 21. **Евроизбори ‘2014: Огласени изследвания и изпълнение на ИК**

Евроизбори ‘2014	**10** агенции	**21** изследвания	**120** медийни публикации	Проблем за агенциите: **Финансиране на изследването**	Проблем за медиите: **Възлагане и финансиране на изследването**

Парламентарни избори ‘2014: сигнали и глоби за нарушения

В кампанията за Парламентарни избори ‘2014 за първи път сигнализирахме ЦИК за регистрирани в хода на мониторинга нарушения на законовите изисквания при огласяване на данни от допитвания до общественото мнение или социологически проучвания по повод на изборите от страна на доставчици на медийни услуги (чл. 205).

В регистъра на ЦИК са 6 социологически агенции, които провеждат Екзитпол в изборния ден. От регистрираните за Евроизбори ‘2014 отпада само – **агенция „Медиана”.** Тя представя две изследвания в хода на кампанията. Изследвания огласяват и ИМП и ЦАМ. Девет агенции представят 19 изследвания.

ЦАМ и „Екзакта рисърч груп” продължават да нямат интернет сайт, но при медийните интервюта отразяващи резултати от изследвания във втората част на кампанията, интервюираният представител на „Екзакта рисърч груп” споменава трите изисквани от закона реквизита.

Агенциите продължават да **пропускат или намират елегантен начин да заобиколят посочването на източника на финансиране**. Разбираме, че повечето агенции самовъзлагат, самофинансират изследванията си в тази кампания. „Алфа Рисърч” въвежда специално каре, в което посочва паспортни данни на изследването, декларира, че изследването е „*част от регулярния мониторинг на обществено-политическите нагласи на агенция Алфа Рисърч, публикува се на страницата на агенцията и се провежда със собствени средства*”. Следователно възложител, финансиращ и изпълнител на изследването е един и същ субект. Същото решение предприемат и агенция „**Медиана”** и „**Галъп**”.

ИМП директно обявява самовъзлагане, самофинансиране и изпълнение съвместно с друга агенция.

Що се отнася до саморегулативните изисквания за огласяване на паспортни данни, агенциите по-скоро се придържат към спазването им. Посочват представителност, извадка, период на изследване, метод на регистрация. Пропускат претегляне и въпросник – изисквания, вписани в Етичния кодекс на ESOMAR.

Прави впечатление и **обръщението към медиите, което някои от агенциите въвеждат в паспортното си каре**. Те напомнят на медиите за задълженията им при огласяване на изследвания според чл. 205 на ИК. Някои от доставчиците вероятно са се повлияли от тези колегиални напомняния, други не.

Регистрирахме в хода на кампанията 280 медийни публикации на данни от представените 19 електорални рейтингови изследвания. Необходимо е да отбележим, че броят на публикациите може да е много по-голям от посоченият тук. 280 са публикациите, които успяха да видят нашите наблюдатели. На база на тях е и анализът на спазване и нарушение на нормите на ИК. В 250 от всички публикации от първата половина на кампанията спазването на чл. 250 от ИК продължава да е проблематично – липсват възложител и финансираща институция, липсва каре до 5% от площта в онлайн и печатните медии, а също и обявяване на паспорта на изследването в началото и края на материалите, излъчвани по телевизиите и радиата. Успяхме да сигнализираме ЦИК само за 58 от регистрираните от нас нарушения на изискванията за огласяване на данни. Опис на сигналите и движението по тях е представен тук в приложение „Методика и инструментариум". От него ясно са вижда че:

- списъкът на доставчиците, нарушили чл. 205, включва всички видове медии – печатни, онлайн, радио и телевизия, с национален или регионален обхват;
- движението по сигналите показва активна и отговорна позиция на ЦИК за изпълнение на правомощието да контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги.

Подробен анализ на процеса на оспорване на нарушения на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания през нашия опит е направен в частта „157 сигнала на ГИСДИ". Тук обръщаме внимание на разгърналата се правна дискусия по следните теми:

- какво означава „огласяване" на изследване;
- кой прави огласяване – медиите или социологическите агенции;
- кой е задължен да спазва чл. 205;
- необходимо ли е медията, която в своята публикация на изследването цитира друга предходна медийна публикация да спазва чл. 205;
- необходимо ли е да се споменава изпълнител на изследването, ако в студиото присъства представител на агенцията изпълнител и др. под.

Темите не са маловажни. Напротив, всяка от тях сама по себе си изисква своето време и осмисляне, своята допълнителна регламентация и пояснение на нивото на медийната регулация в предизборна кампания.

Таблица 22. **Парламентарни избори ‘2014: Огласени изследвания и изпълнение на ИК**

Парламентарни ‘2014	**9** агенции	**19** изследвания	**280** медийни публикации	Проблем за агенциите: **Финансиране на изследването**	Проблем за медиите: **Възлагане и финансиране на изследването**

Вследствие на сигналите и издадените актове за нарушения от ЦИК, някои от актовете дори бяха оспорени пред и потвърдени от ВАС, медиите започнаха да се съобразяват с изискванията на чл. 205 от ИК. В края на кампанията вестниците „Труд” и „24 часа”, публикуваха социологическите прогнози съгласно чл. 2015 от ИК, но и сигнализираха публикациите като платени.

Местни избори ‘2015: затишие пред буря

Още в началото на кампанията ЦИК предупреди социологическите агенции и доставчиците на медийни услуги за изискванията на чл. 205 от ИК чрез съобщение, публикувано на интернет страницата й.

Активността на социологическите агенции в тази кампания беше сравнително ниска. В регистъра на ЦИК са записани 8 агенции. Регистрирахме 4 изследвания, огласени от 3 агенции – „Алфа Рисърч”, „Галъп” и „**Барометър – България”**. Огласяването е коректно както спрямо регулативните, така и спрямо саморегулативните норми, приети в професионалната общност.

Регистрирахме **50 медийни публикации по тези изследвания. В 38 от тях отново липсват възложител и финансиране на изследването**. Подадохме 15 сигнала. ЦИК ги отхвърли поради липса на достатъчно доказателства и непосочени данни за идентифициране на доставчика. Към всеки от сигналите прилагаме скрийншот на съответната публикация или описание на канала и времето на излъчване, ако е направена по телевизия или радио.

Колкото до липсващите данни за идентифициране на доставчика, тази липса насочва вниманието към проблема за непрозрачността на медийната собственост, наличието на анонимни онлайн медии.

Таблица 23. **Местни избори ‘2015: Огласени изследвания и изпълнение на ИК**

Местни ‘2015	**3** агенции	**4** изследвания	**50** медийни публикации	Проблем за агенциите: **Финансиране на изследването**	Проблем за медиите: **Възлагане и финансиране на изследването**

Парламентарни избори ‘2017: отказ на ЦИК да контролира изпълнението на чл. 205

И в тази предизборна кампания един от основните инструменти на политическия маркетинг са рейтинговите изследвания. От деня на издаване на Указ на Президента за насрочване на изборите – 26 януари 2017, до края на кампанията регистрирахме 22 проучвания на 11 агенции и 220 медийни публикации по тях. Сигнализирахме ЦИК за 40 нарушения на правилата за огласяване на данни от изследвания от доставчици на медийни услуги още в началото на кампанията.

ЦИК регистрира 7 агенции. Някои от тях не представиха изследвания в хода на кампанията. Други 6 огласиха свои. Повечето от агенциите огласяват резултатите на интернет страниците си, съобразявайки се с изискванията на чл. 205 от ИК за огласяване на данни. Други обявяват изследванията си чрез медии – или защото нямат собствена интернет платформа, или по друга причина.

Пет агенции обявяват, че изследванията им са **част от собствена изследователска програма**. Една от агенциите, най-младата агенция **„Тренд”,** обявява, че работи по договор с в. **„24 часа”** и следователно доставчикът на медийната услуга възлага и финансира изследванията. Останалите декларират, че изследванията им са **независими от външно финансиране**. В Таблица 23 са представени по-подробни данни.

Изследванията на две от агенциите са представени за първи път в медиите – не открихме интернет страници на агенциите, от които да използваме информация от първоизточник. Графите срещу тези агенции са празни, защото не сме сигурни, че информацията от медийни публикации е информацията, която самите те са огласили за изследванията си.

Изводът е, че **агенциите сами си възлагат, финансират и изпълняват рейтингови изследвания** в тази предизборна кампания. Т.е. кандидатите нямат отношение към работата на Петата власт в кампанията и към производството на рейтинги. Същото се потвърждава и от официалния Единен регистър по ИК на Сметната палата, където в списъка с „*Наименования на социологическите и рекламните агенции, както и на агенциите за осъществяване на връзки с обществеността*” не откриваме имената на посочените в нашата таблица социологически агенции, огласявали изследвания по време на кампанията.

Или приемаме, че агенциите си самовъзлагат и самофинансират предизборни изследвания, или ако не – остава вариант „черна каса", пълнена от партиите и изпразвана от агенциите.

Таблица 24. **Парламентарни избори '2017: Огласени рейтингови изследвания**

№	дата	Агенция	Финансиране	Първо обявяване	Чл. 205	Други паспортни данни
1	30.01	Галъп*	Изсл. п-ма	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
2	31.01	Естат	-	В медия	-	-
3	9.02	ЦАМ	-	В медия	-	-
4	10.02	Галъп	Изсл. п-ма	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
5	13.02	Тренд	Договор „24 часа"	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
6	21.02	Сова Харис	Собствено	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
7	27.02	Алфа * Рисърч	Изсл. п-ма	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
8	2.03	Галъп	Изсл. п-ма	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
9	5.03	Афис*	Изсл. п-ма	Собствен сайт	липсва: възложител	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
10	6.03	Естат	-	В медия	-	-
11	7.03	ИМП	Изсл. п-ма	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, терен, метод на регистрация, грешка
12	9.03	Галъп	Изсл. п-ма	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
13	17.03	Тренд	Договор „24 часа"	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация
14	17.03	Афис	Изсл. п-ма	Собствен сайт	липсва: възложител	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
15	19.03	Галъп	Изсл. п-ма	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
16	20.03	ЦАМ	-	В медия	-	-
17	21.03	Медиана	Собствено	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
18	22.03	Екзакта*	Собствено	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация
19	23.03	Афис	Изсл. п-ма	Собствен сайт	липсва: възложител	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
20	23.03	Барометър	Собствено	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
21	23.03	Алфа Рисърч	Изсл. п-ма	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, представителност, метод на регистрация, тип изследване
22	23.03	ИМП	Изсл. п-ма	Собствен сайт	Законосъобразно	извадка, терен, метод на регистрация, грешка

* Агенции, извършващи Екзитпол, регистрирани в ЦИК

* * *

Доставчиците на медийни услуги не се представиха така добре както социологическите агенции с чл. 205 от ИК. Още в началото на кампанията, до 12 март, пододохме в ЦИК, РИК, СЕМ **40 сигнала за нарушение** на правилата за огласяване на данни от доставчици на медийни услуги. Основните проблеми са вече срещани в предходните ни наблюдения:

- **редки са медийните публикации, които отговарят напълно** на изискването на чл. 205, ал. 1 и 2 – съобщават възложител, изпълнител, източници на финансиране на изследването, в началото и края на аудио-визуалния материал и в поле до 5% от площта на публикацията за печатни и онлайн публикации;
- основен проблем при изпълнението на изискването на чл. 205 в тази кампания се оказва **съобщаването на възложител** на изследването. Обръщаме внимание, че социологическите агенции в по-честия случай обявяват, че сами са възложили, изпълнили и финансирали проучването. Медиите, обаче, пропускат да обявят възложителя. Вероятно смятат, че ако агенцията самофинансира изследването си, то се подразбира, че си го и самовъзлага. Това е тяхно своеволно тълкуване, не е в съответствие със закона и неговата логика. За това вече казахме по-горе;
- друг пропуск, често срещан при телевизиите, **не се обявяват в началото и в края** на материала изискваните паспортни данни;
- проблем отново, както и в предходните кампании, са **онлайн медиите, особено онези с неизвестен собственик** – анонимните медии. Те, също като другите, огласяват данни от изследвания най-често без оглед на законовите изисквания. Тук има допълнителен проблем пред контрола: той е възпрепятстван от необходимостта най-напред да се уточни собствеността, за да е ясно кой носи отговорността, кой е „доставчикът на медийна услуга";
- твърде често **регионалните доставчици на онлайн новинарски услуги** не съобразяват огласяването на данни с изискването на Изборния кодекс. Наблюдаваме разпространение на **серии еднакви материали в различни сайтове**. Такава практика подсказва, че те вероятно са собственост на една медийна група, действат синхронно, печатат и препечатват „под индиго". Това чисто количествено увеличава броя на публикациите, които са в нарушение на закона.

Любопитен факт на този фон е, че медийното огласяване на **първите изследвания след издаване на Указа** на Президента по-скоро бе в съответствие с ИК. Имаше отделни изключения, за които сигнализирахме ЦИК.

За съжаление, спазването на ИК не продължи по време на кампанията. Напротив – по-скоро се обърна в противоположната посока.

Защо медиите отказаха да спазват изискванията на ИК?

Нали всички уж се борим за правова държава, за първенство на закона? Или само си говорим?

Защо медиите (аудио-визуални, телевизии), когато спазват закона, често го правят с **гримаса на видимо отегчение**, езикови грешки и лапсуси? Нали демокрацията, основана на равенство пред закона е ценност?

Освен всички други причини за нарушения в медиите на чл. 205 от ИК, вероятно има и още една – заниженият, почти никакъв, контрол от страна на ЦИК в тази кампания.

Ето един факт:

Сигнализирахме ЦИК за нарушения на чл. 205 от доставчици на медийни услуги още на 31 януари 2017. Сигналите бяха регистрирани в публичния регистър едва на 7 март 2017 – само с някакво си 35-дневно закъснение.

По тези сигнали ЦИК все още не се е произнесла с решение, както изисква ИК. Разгледала е сигналите или част от тях на свои заседания, оставила ги е за сведение.

Написала е писма до медиите, уведомявайки ги, че тя знае, че те са извършили нарушение на ИК. Писма вместо решения!

Единственото действие, което ЦИК предприе на следващия ден, след като изпратихме първите сигнали – 31.01.2017, е да предупреди доставчиците на медийни услуги, че са задължени да спазват чл. 205 от ИК, при това от деня на издаване на указа на президента. Това тя направи чрез съобщение на сайта си.

Подобно съобщение ЦИК написа и след сигналите от 6 март 2017. Само съобщения, без реално контролиращо действие след това. Съобщение вместо решение! Същевременно ЦИК трябва да разглежда всеки постъпил сигнал и да взема решение по него, при това в указани срокове.

Внимателният прочит на протоколите от заседанията на 6 март 2017 и 8 март 2017 разкри нещо обезпокоително: проявено е разногласие между членовете на комисията по отношение на тълкуването и прилагането на чл. 205 от ИК.

Според докладчиците Таня Цанева, Камелия Нейкова, Румяна Сидерова (Протокол от 8 март 2017) е **достатъчно** в медийните публикации да се съобщи източник на **финансиране** на изследването. Тълкува се, че след като агенцията е самофинасирала проучването, то тя, видите ли, няма как да не си го е и възложила сама на себе си. Същото тълкуване споделя и Цветозар Томов.

Обратно на горното становище и тълкувание Ерхан Чаушев обръща внимание, че „*собствени средства е едно, а възложител е нещо съвсем друго.*

Този възложител може да възложи, пък с какви средства ще се извърши изследването е нещо различно".[12] Дискусията по тълкуването на чл. 205 стига до непрецизността на законодателните норми и необходимостта след анализ да се помисли за коригиращи промени в законодателството, както казва председателят на ЦИК г-жа Ивилина Алексиева.

При наличие на такова разногласие между членовете на ЦИК просто няма как да се очаква бърза реакция от тях, съгласно закона. Още повече, че посоченото тълкувание е фактическо пренаписване на закона. Нямат права за такова нещо.

Тези разнопосочни тълкувания водят до **два практически проблема** от гледна точка на принципите на **равнопоставеност и честност** на изборния процес:

- първо – поставят **доставчиците на медийни услуги във фактическо НЕравнопоставено положение.** Едни от тях съобщават и трите изисквани от закона реквизита – те са изрядни спрямо закона. А на другите им се **отпуска привилегия** коя част от закона да спазват и от коя да се отклонят – да не съобщават ясно кой възлага проучването и така да не предоставят тази важна информация на медийната публика и избирателите. **Просто не е възможно да се отсъди, че и първите, и вторите медии действат законосъобразно**;
- второ – оказва се, че **по един и същ сигнал две избирателни комисии се произнасят по противоположни начини**. Изпратихме два идентични сигнала срещу „Джи Ел Медия Груп" ООД до РИК 19 Пловдив, в чийто район е регистрацията на доставчика, и отделно сигнал до ЦИК.

Имаме повод да изразим своето категорично становище, че **при ясни императивни норми** в ИК **няма място за тълкувания**. Още повече, **когато по този начин по същество се отменя действието** – конкретно в този случай – на някои от **задълженията на медиите** като участници в изборния процес. Чл. 205 императивно изисква да се съобщават **при всяко публикуване- огласяване** на данни и рейтинги от изборни проучвания **едновременно и ясно**: (1) и възложител; (2) и изпълнител; (3) и източник на финансиране.

Проверката по подаден сигнал изисква ясен отговор кое от това е изпълнено и кое не е. Както казва г-н Ивайло Ивков: „*Обсъждането на закона не са нашите правомощия. Това са правомощия на други органи. За сведение, ние трябва да установим емпирично дали са спазени формално изискванията на закона".*[13]

---

[12] ЦИК. *Протокол от Заседание на 8.03.2017*, с. 36.

[13] Пак там, с. 31.

Ако докладчиците не тълкуваха, а прилагаха чл. 205 от ИК, то те щяха да избегнат и друго, което буди недоумение. Отбелязахме вече, че ЦИК наистина има добра практика от 2014 г. по прилагане на чл. 205 от ИК. Изискването на чл. 205 е задължително за „***всяко** огласяване на данни*". Ключовата дума тук е **ВСЯКО.** При така формулирана законова разпоредба всяка публикация в медиите на данни от проучвания следва да е съобразена с изискването на чл. 205 от ИК.

В разпоредбата **не е предвиден вариант**, при който **посочването на източника, от който медията цитира, да освобождава медията от отговорност**. Няма такава хипотеза. За жалост, в настоящата изборна кампания тъкмо фактът, че е посочен източник, се приема за основание да се отхвърли основателността на някои от сигналите срещу медии и техните доставчици на медийни услуги.

Също така нека обърнем внимание и на факта, че в ИК **не е предвидено и освобождаване от отговорност за коментарни публикации**. А тъкмо коментарният характер на някои от публикациите, обект на сигналите ни, мотивира решението, че няма и не е установено нарушение.[14]

Вече бе спомената пасивността на ЦИК в тази кампания. **Няма разумно обяснение за промяна в реактивността от страна на ЦИК** в съпоставка с Парламентарни избори '2014. В кампанията за Парламентари избори '2017 тя дори проявява явно пренебрежение.

Какво се промени за 3 години? Неправителствените организации-наблюдатели вече не са ли на мода? Ревизира ли се този така важен елемент в демократичния процес и така значим фактор в публичната демокрация?

Първи пример. Г-жа Румяна Сидерова докладва на 8 март 2017 за нарушение по наш сигнал срещу „**Янтра Прес" ООД**. Поема ангажимент в следващия ден да предложи съответстващо решение.[15] Но решение до днес няма. Може и да има, но то все още да не е публикувано. Прегледахме протокола от заседанието на следващия ден – 9 март 2017. Там не открихме нещо да се споменава по поетия ангажимент.

Втори пример. Г-н Владимир Пенев „*докладва една камара сигнали на ГИСДИ*".[16] Докладва всичките сигнали „*ан блок, защото всъщност са за едно и също".* Но пропуска да съобщи входящите номера на сигналите, както се изисква за протокола. Отклонява вниманието като казва, че ЦИК вече е напомнила на медиите да спазват закона чрез съобщения на страницата си. Спира се само на

[14] Пак там, с. 27-28.

[15] Пак там, с. 38.

[16] ЦИК. *Протокол от заседание на 6 март 2017*, с.64.

последната медия – БТВ, и дори споделя случайните си зрителски спомени. Чрез тях аргументира липсата на нарушение по подадения сигнал.

По всички други сигнали твърди, че не е успял да открие публикациите, макар лично да се е опитал.

Да, възможно е да не е успял да открие публикациите. Например, защото **доставчиците са ги скрили от видимата част на своите сайтове**. Зачестиха такива хитрувания пред контролните органи. Повечето от въпросните публикации, обект на сигналите до ЦИК, **не са изтрити и до днес** могат да се намерят на посочените интернет адреси. **Дори не са редактирани**, за да бъдат **приведени в по-законообразна форма**.

Мониторингът на изпълнението на чл. 205 от ИК всъщност среща не само Четвъртата и Петата власт в предизборна кампания. Но също и Втората – изпълнителната.

Властта е ДНК-то на обществото, казва Мануел Кастелс (Castells, 2009), кодът, който определя общественото развитие, защото има необходимия ресурс за това. Ако погледнем стратификационната теория, властта е в най-горния триъгълник, на върха на пирамидата. Ако погледнем теорията за полетата, полето на властта концентрира в най-голяма степен икономически и културен капитал. Това прави изследванията на властта особено интересни и предизвикателни.

Що се отнася до **законосъобразност на дейността на Четвъртата и Петата власт** в наблюдаваните предизборни кампании, то данните показват проявления на **правна социализация и при двата наблюдавани обекта до кампанията за Местни избори '2015**. В следващата наблюдавана кампания доставчиците правят крачка назад, агенциите все още удържат постигнатото ниво.

Медиите са кротки в предизборна кампания – не пресичат интереси на своите възложители и не се налага даване на право на отговор, езикът на омразата в редакционни публикации по време на кампаниите отсъства, то почти няма такива публикации, а в платените отговорност носи възложителят. Същото се отнася и за социологическите агенции – правят изследването, огласяват го във възложени параметри и са си свършили работата.

И ЦИК, представителят на Втората – изпълнителната власт, в кампанията взема пример от тях. Апробира модели за изпълнение на правомощието си да контролира провеждането на предизборна кампания, включително от доставчиците на медийни услуги – Четвъртата власт, в първите две кампании. В третата си отдъхна. И в четвъртата пренебрегна задължението си, отказвайки да изпълнява регулативните си функции.

Защо е този очевиден регрес? Това е въпрос на друго изследване може би политикономическо, може социологическо.

161 сигнала за нарушение на правилата

В хода на мониторинга подадохме 157 **сигнала и жалби** до ЦИК, РИК и СЕМ срещу доставчици на медийни услуги (собственици на печатни и онлайн медии, електронни медии – радио и телевизия) за нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания. Сигнализирахме както за прояви, които недвусмислено окачествяваме като нарушение, така и за прояви, които дават възможност за различни тълкувания и решения. И в двата случая сигналите помагат – работата по тях изчиства процедурите за прилагане на изборното законодателство в реалната атмосфера на предизборната кампания.

Моделът **наблюдаваш » регистрираш » сигнализираш » предлагаш** апробирахме в неговата цялост за първи път в предизборната кампания на Парламентарни избори ‘2014. Преди това само наблюдавахме. Наблюдавахме включително и как другите колеги наблюдатели, граждани сигнализират за нарушения. В кампанията за Евроизбори ‘2014 са подадени 29 сигнала съгласно регистъра на ЦИК за нарушения на правилата за провеждане на предизборна кампания от медии. 5 от сигналите са от нас. Пробвахме да сигнализираме за липсващи оферти, публикуване на анонимни материали, агитация в деня за размисъл. Убедени сме, че не греши само този, който не работи.

Количественият прочит на подадените сигнали разкрива 102 сигнала и жалби, подадени по време на кампанията за Парламентарни избори ‘2014, 15 сигнала – Местни избори ‘2015 и 40 през първата половина на кампанията за Парламентарни избори ‘2017.

Сигнализираме за:

- неизпълнение на законовото задължение доставчиците на медийни услуги **да публикуват условия, ред, време и тарифи за платено отразяване** на предизборната кампания (чл. 187; чл. 198, ал. 4 от ИК);
- възможност за нарушаване на принципа, на законовото изискване за **равнопоставеност** на политическите партии, коалиции и инициативни комитети от страна на доставчиците на медийни услуги (чл. 187; чл. 198, ал. 3 от ИК);
- нарушение на законовите изисквания при **огласяване на данни от допитвания до общественото мнение** или социологически проучвания по повод на изборите от страна на доставчици на медийни услуги (чл. 205);
- неспазване на изискването за **публикуване на договори** за платено отразяване на предизборната кампания (чл. 180 от ИК);
- неспазване на **забраната за предизборна агитация** в деня за размисъл (чл. 182, ал. 4 от ИК);

Неизпълнение на изискването за публикуване на оферти

Сигнализирахме ЦИК, РИК и СЕМ за всички случаи, в които успяхме да регистрираме неизпълнение на това първо изискване още в началото на предизборната кампания за Парламентарни избори ‘2014. Изпратихме общо 15 сигнала на 28 август 2014, 3 дни след изтичане на законовия срок за изпълнение на задължението, 2 от тях – на 4 септември 2014.

Изпратихме **1 сигнал до ЦИК** със списък на доставчици на медийни услуги в страната, на чиито страници не сме открили оферта за платено отразяване на предизборната кампания. ЦИК регистрира сигнала в публичния си регистър, но не се произнесе по него.

Сезирахме **13 РИК**. Във всеки от сигналите посочихме списък от доставчици на медийни услуги, работещи на територията на съответната РИК, на чиито страници не открихме оферти за платено отразяване на предизборната кампания. РИК Видин, РИК Кърджали, РИК Ловеч, РИК Сливен реагираха в синхрон със законовите предписания за дейността им при получаване на сигнал – регистрираха сигнала в публичния регистър, извършиха проверка, взеха решение и информираха подателя на сигнала в срок до 24 часа след получаването му.

Всички подобни реакции от страна на РИК постигнаха очевидни ефекти. Беше дадена възможност на доставчиците, които възнамеряваха да отразяват платено предизборната кампания, но не бяха публикували офертите си в срок, все пак да го направят преди официалния старт на кампанията – по-добре късно, отколкото никога. Установихме наличие на оферти при наша проверка след намесата на РИК.

От друга страна, беше дадена възможност на доставчиците, които нямат намерение да отразяват платено предизборната кампания и следователно няма нужда да публикуват оферти, да потвърдят това си намерение официално в кореспонденцията си с РИК по повод подадените сигнали. Така **доставчиците бяха принудени да поемат своята отговорност** относно участието си в предизборната кампания, което неминуемо добавя прозрачност в отношенията медии – политици – избиратели – общество.

В хода на работата си по сигналите РИК успяха да **апробират собствена методика за реакция и действие** по сигнали, свързани с нарушения от страна на доставчици на медийни услуги. И дори нещо повече – сезираните от нас районни избирателни комисии имаха възможност и повечето от тях се възползваха от нея, да хвърлят поглед върху медийната среда в техния избирателен район още преди началото на кампанията, да напомнят на доставчиците на медийни услуги техните задължения и да им се представят в качеството им на орган с

правомощие да извършва контрол над дейността им в хода на предизборната кампания. РИК се позиционира и спрямо медиите, а всяко позициониране неминуемо води до изясняване и признаване на статус, права и отговорности на позициониралия се. Същото успя да направи и ЦИК спрямо доставчиците на медийни услуги с национално разпространение, работейки по сигнали за нарушаване на законовите принципи при огласяване на данни от предизборни изследвания.

И още един ефект, отнасящ се до **функционалността на законодателната рамка** за действието на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания. При анализ на решенията на РИК стигаме до въпрос, пряко отнасящ се и дори изискващ известни корекции в изборното законодателство с оглед оптимизацията и ефективността на неговото прилагане в реален изборен процес: Всички ли търговски доставчици на медийни услуги следва да публикуват оферти за платено отразяване на предизборната кампания?

Ето как тълкува РИК Враца: *„Следва да се има предвид, че разпоредбата на чл. 198, ал. 3 от ИК не задължава, а предоставя възможност на търговските електронни медии да предоставят време за платено отразяване на предизборната кампания на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, при едни и същи условия и цени. В този смисъл задължението по чл. 198, ал. 4 от ИК е адресирано към търговските електронни медии, които са решили да се възползват от законовата възможност, посочена по-горе, а не към всяка една такава медия*."[17]

Тълкуването е напълно приемливо, но как политиците, избирателите, изборните комисии, наблюдателите да се ориентират кой доставчик ще отразява кампанията, следвайки търговски интерес, и кой – в обществена полза?

В част от случаите **движението по сигналите бе забавено** – дали поради изненада и неопитност, дали поради липса на методически указания за работа по сигнали срещу доставчици на медийни услуги, дали умишлено. Всяко излизане от законово установения срок създава усещане за колебливо отношение на контролиращия орган спрямо контролираната среда.

Към 5 ноември 2014 по всички сигнали има решение. Вписаната в решенията дата в повечето случаи показва, че са взети до 24 часа след получаване на сигнала. Но дали това наистина е така? Проследихме движението по сигналите – кога се регистрират в публичния регистър, кога се издава и публикува решение, каква дата му се поставя. Всичко това е описано в „Опис на сигналите на ГИСДИ" в приложение „Методика и инструментариум".

---

[17] РИК Враца. *Решение №24 НС, 01.09.2014*.

РИК Благоевград, РИК Бургас, РИК Стара Загора и РИК Варна обърнаха внимание на сигналите до тях едва след намесата на ЦИК. След като проследихме работата им в продължение на 24 часа от подаването на сигналите – те все още не бяха регистрирани в публичните регистри, нямаше решение по тях, единствено РИК Бургас ни изпрати уведомително писмо. Пододохме **жалби за бездействие** на съответните РИК до ЦИК. Жалбите са изпратени на 9 септември 2014, регистрирани са в публичния електронен регистър на ЦИК. Решения по тях има – ЦИК ни ги изпрати, заедно с пълните официални преписки по жалбите, но **решенията не са публикувани в регистъра** – външен наблюдател, избирател, политическа сила или друг участник в изборния процес не може да ги види, остава с впечатлението, че няма такива решения, че изборната администрация действа избирателно или бездейства.

Съдържателният анализ на преписките показва някои съществени детайли, чието отработване би било в полза на осигуряването на законност и публичност на изборния процес като цяло.

РИК Благоевград взема протоколно решение на 2 септември 2014 „*да изчака крайния срок по чл. 198, ал. 5 ИК и да обобщи данни за това, кои медии с регионален обхват са изпратили своите условия и ред за предоставяне на време и тарифи за платено отразяване на предизборната кампания до РИК*"[18]. Изпратеният до тях сигнал е за неизпълнение на чл. 198, ал. 4 от ИК, който вменява на електронните медии задължението да публикуват офертите си за платено отразяване на интернет страниците си не по-късно от 40 дни преди изборния ден. Този сигнал предполага проверка от страна на РИК дали това задължение е спазено от медиите или не и произнасяне до 24 часа след получаване на сигнала. Вместо това комисията решава да изчака да изтече срока за изпълнение на следващо, различно задължение на доставчиците на медийни услуги, а именно – да депозират офертите си в РИК не по-късно от откриване на предизборната кампания и след това да се произнесе. Не се произнася.

Двете законови задължения не бива да се бъркат! Едното е **публикуване на офертата** на интернет страницата 40 дни преди изборния ден, с цел оптимизиране на медия планирането на кандидатите, постигане на равнопоставеност и прозрачност при договарянето им за участие в публичния, медиен дебат, прозрачност на регламента за участие на политиците в медийни прояви с оглед защита на информирания избор на избирателя, публичност на финансирането на предизборната кампания. Другото е **депозиране на офертите** в РИК не по-късно от откриването на предизборната кампания, с цел дисциплиниране на средата, ясно деклариране на условията за участие на доставчиците в пре-

[18] *Преписка по жалба за бездействие срещу РИК Благоевград до ЦИК. Писмо от РИК Благоевград до ЦИК*. Вх. №. ЦИК: НС-15-153/12.09.2014.

дизборната кампания, основание за оптимизиране на контрола и регулацията от страна на РИК върху регионалните доставчици на медийни услуги.

РИК Бургас решава „*да третира полученото от ГИСДИ не като „сигнал", а като уведомление и запитване"*[19]. Това предопределя и последващата им реакция – те ни уведомяват за извършената от тях проверка чрез писмо.

Аргументът да приемат сигнала като запитване е датата на неговото постъпване: „*29.08.2014 г., т.е. преди започването на предизборната кампания на 05.09.2014 г., когато всъщност възниква правомощието на РИК да контролира провеждането й от доставчиците на медийни услуги".*[20] Същевременно в ИК четем, че РИК се назначава не по-късно от 50 дни преди изборния ден (чл. 59, ал. 2) и осъществява правомощията си за срок от деня на назначаването си до 14 дни след произвеждане на съответния вид избор (чл. 62, ал. 1). В това време тя контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги, произнася се по жалби и сигнали (чл. 72, ал. 1, т. 17). РИК Бургас е назначена с Решение на ЦИК № 711-НС от 14 август 2014. Сигналът ни със сигурност е постъпил, след като тя вече е в правомощията си. Защо тогава не го е разгледала? Зрънцето очевидно не е във времето, а в думите.

Според чл. 72, ал. 1, т. 17 от ИК, РИК „*контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги"* – към датата на получаване на сигнала предизборната кампания действително не е започнала и РИК няма какво да контролира. В чл. 57, ал. 1, т. 23 е записано същото правомощие и на ЦИК. В чл. 87, ал. 1, т. 19 то се отнася за ОИК. Тази законова формулировка, тълкувана буквално, **изключва възможността** ЦИК, РИК и ОИК **да упражняват контрол върху изпълнението на законово вменени задължения** на доставчиците, чието изпълнение е предвидено **в подготвителния етап на предизборната кампания**, преди официалното начало.

РИК Варна и РИК Стара Загора обръщат внимание на технически грешки в сигналите на ГИСДИ. Благодарим им! И ние се учим. РИК Варна отбелязва, че техническите грешки създават затруднения при проверката, но макар със закъснение, извършва проверка и взема решение. РИК Стара Загора „*възприема сигнала като информационен*"[21], не взема отношение, становище и решение.

Депозирахме **сигнал в СЕМ** със списък на всички доставчици на аудиовизуални медийни услуги (радио и телевизия), на чиито страници не сме открили оферти. В отговор СЕМ изпрати писмо до ГИСДИ със списък на всички електронни медии (радио и телевизия), които са публикували офертите си в законово

---

[19] Преписка по жалба за бездействие срещу РИК Бургас до ЦИК. Писмо от РИК Бургас до ЦИК. Изх. № РИК Бургас 22/12.09.2014.

[20] Пак там.

[21] *Преписка по жалба за бездействие срещу РИК Стара Загора до ЦИК. Писмо от РИК Стара Загора до ЦИК.* Вх. № НС-15-150/25.09.2014.

изисквания срок. Очаквахме, че СЕМ ще публикува този списък на интернет страницата си или ще го разпространи и популяризира – такъв ангажимент пое на заседание на ГБСПИ от 8 септември 2014. На същото заседание и Сметната палата обеща да публикува списък с доставчиците на медийни услуги, които в срок са депозирали офертите си. Списъкът е достъпен на страницата на Палатата.

Изпълнението на законовото изискване за публикуване на офертите за платено отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги е в периметъра на наблюдението на предизборната кампания на българските наблюдателски организации от 2011 г. досега. В тази кампания с общи усилия **успяхме да привлечем общественото внимание** към важността на спазването на това изискване в името на осигуряване от страна на медиите на възможност за информиран избор на избирателите.

За първи път в кампанията за избори на народни представители на 5 октомври 2014 българска гражданска организация наблюдател – ГИСДИ сезира ЦИК и РИК за неизпълнение на задължението за публикуване на офертите за платено отразяване от страна на доставчиците на медийни услуги. По този начин привлякохме не само обществен интерес по темата, не само изострихме вниманието и бдителността на доставчиците на медийни услуги в подготовката им за предизборната кампания, но също и провокирахме изборните комисии и администрации да заемат активна позиция по отношение на контрола на дейността на доставчиците на медийни услуги по време на предизборната кампания. За съжаление втория път, когато сигнализирахме за неизпълнение на същото законово изискване в кампанията за Парламентарни избори ‘2017 сигналът ни остана ни чут, ни видян.

Нарушаване на изискването за равнопоставеност на кандидатите

Един от начините за гарантиране на равнопоставеност между политическите партии, коалиции и инициативни комитети от страна на доставчиците на медийни услуги е предоставянето на равен достъп до платформите на медийната публичност чрез обявяване и спазване на **еднакви условия за предоставяне на медийни услуги** за всички кандидати. Задължението за предоставяне на еднакви условия за достъп до медийни услуги е вменено на търговските доставчици чрез чл. 187 и чл. 198, ал. 3 от ИК.

При анализ на съдържанието на офертите за платено отразяване на предизборната кампания, където доставчиците обявяват условията и тарифите, при които ще поемат политическа поръчка, открихме немалко **възможности за неравнопоставеност** на отделните политически субекти. В част от офертите доставчиците включват условие, че при надвишаване на определени суми, са въз-

можни отстъпки от посочените цени, като **отстъпките не са обявени**, дава се дори и възможност за **договаряне извън посочената оферта**.

Тези постановки очевидно отварят вратичка за нееднакво отношение на доставчика към политическите субекти и практически превръщат офертата в необходимия по закон параван за извършване на реалната дейност. В голяма част от офертите **регистрирахме пропуски от чисто журналистическо естество** – доставчикът оферира публикация и цена, но не посочва обем, позициониране, вид на публикацията – визуална, текстова или друга. Не е ли възможно допускането при това условие, че на един възложител доставчикът ще продаде 7000 знака, а на друг – 5000, за една и съща цена?

Смятаме, че всички пропуски в маркирания диапазон, от чисто рекламно-маркетинговото изготвяне на офертата до отразяването на спецификата на журналистическото творчество и труд, са по същество предпоставки за неравнопоставеност на кандидатите, създават възможност за договаряне извън рамките на публичността, играят в полза на търговския интерес на доставчиците, но не и в полза на информирания избор на избирателя и осигуряването на публичен и демократичен изборен процес.

Далеч не успяхме да сигнализираме за всички случаи, които регистрирахме. Изпратихме **само 5 сигнала** до районни избирателни комисии, в които обръщаме внимание върху **офертите на 8 регионални доставчика на медийни услуги в кампанията за Парламентарни избори ‘2014.** Нашето настояване бе да бъдат проверени офертите и ако бъдат констатирани възможности за нарушаване на принципа за равнопоставеност между политическите партии, коалиции и инициативни комитети от страна на доставчиците на медийни услуги, то те да бъдат отстранени в полза на информирания избор на избирателя.

3 РИК (РИК Сливен, РИК Кърджали, РИК Габрово) направиха необходимите проверки и взеха решение по сигналите – указват, задължават доставчиците да предприемат необходимите действия, за да гарантират едни и същи условия в офертите си.

В резултат **6** регионални **доставчика на онлайн новинарски услуги** прегледаха офертите си, направиха **необходимите редакции**, за да гарантират еднакви условия за всички политически субекти. Някои от тях обсъдиха с нас варианти как да бъде направена редакцията. От разговорите стана ясно, че причините за оставянето на възможности за неравнопоставеност на кандидатите при изготвянето на офертите по-скоро са свързани с недообмисляне, недоглеждане на различните ракурси в офертата, отколкото с някаква преднамереност от страна на доставчиците.

2 от сигналите все още чакат да бъдат отразени в публичните регистри на съответните РИК, както и да бъде взето решение по тях. Отнасят се до офертите на **2** регионални доставчика на онлайн новинарски услуги.

За първи път българска организация наблюдател на изборите **регистрира чрез мониторинг на медиите възможности за нарушаване на принципа за равнопоставеност** на кандидатите при достъпа им до медийни услуги. Обръщаме внимание, че **липсата на конкретни, ясни условия** за предоставяне на медийни услуги в офертите на доставчиците създава възможност те да предоставят за една и съща цена услуги в различен обем, форма, вид, жанр на потенциалните си възложители. Неуточняването на ред за представяне на кандидатите създава възможност за нарушаване на правата им на еднакъв достъп до публичното медийно пространство. Пилотно в кампанията за предсрочни Парламентарни избори '2014, чрез изпратени сигнали, РИК бяха предизвикани да обърнат внимание на качеството на предоставяните от медиите оферти за платено отразяване и формите за гарантиране на еднакъв достъп на политическите субекти до медийни услуги. Опитът ще ни послужи да доработим методиката за анализ на съдържанието на офертите с цел да се установи дали и как доставчикът предоставя еднакви условия на всички кандидати, която ще приложим в мониторинг на медиите по време на следващата предизборна кампания.

Нарушаване на изискването за огласяване на изследвания

В предизборната кампания за Парламентарни избори през 2014 **предизвикателството пред ЦИК и РИК бяха сигналите ни за неспазване на изискванията за огласяване на данни от доставчиците на медийни услуги в хода на кампанията.** Подадохме общо **58** сигнала. От тях до ЦИК за нарушения от страна на доставчици с национално разпространение – **45,** и до РИК срещу доставчици с регионално разпространение – **9**. До СЕМ – **5** за нарушения от доставчици на аудио-визуални медийни услуги.

ЦИК успя да разгледа **34** сигнала и по всички тях установи нарушение и наложи санкция според чл. 496 и 498 от ИК. **2** от решенията на ЦИК са обжалвани пред ВАС. В своите Определения ВАС отхвърли жалбите. **11** сигнала все още не са решени. **6** от тях все още не са регистрирани в публичния регистър на жалби и сигнали.

РИК взе решение по **7** сигнала. **2** от сигналите не са решени, но са регистрирани в публичните регистри. Единият, до 17 РИК Пловдив, е препратен по компетентност до 16 РИК Пловдив, от която няма отговор. Другият сигнал е изпратен до РИК Благоевград и ЦИК едновременно – до РИК Благоевград, защото доставчикът има разпространение на територията му, и до ЦИК, защото доставчикът е регистриран в София. Решение по сигнала и санкция за нарушението издаде ЦИК. Според ИК компетентната комисия е РИК, доколкото основен принцип за разделяне на контрола върху доставчиците на медийни услуги по време на предизборната кампания между ЦИК и РИК е обхватът на тяхното разпространение, а не месторегистрацията им.

Изпратихме и **4** сигнала до СЕМ за неспазване на изискванията за огласяване на данни, констатирани от нас в програмите на доставчици на аудиовизуални медийни услуги. СЕМ потвърди нашите констатации. **Не предприе санкции**, тъй като няма такова законово правомощие.

ЦИК установи нарушения по всичките **34** сигнала, които подадохме в кампанията за Парламентарни избори '2014. **Състави актове** за установените нарушения и ги **прехвърли по административен ред към Областния управител** на област София за издаване на наказателни постановления. Веднага след установяването на първите нарушения ЦИК указа на всички доставчици на медийни услуги, чрез официално съобщение, да спазват изискванията на ИК при огласяването на данни.

2 от решенията на ЦИК по сигнали за нарушения на правилата за огласяване на данни от допитвания до общественото мнение или социологически проучвания по повод на изборите бяха **обжалвани пред ВАС**. ВАС остави жалбите без разглеждане, което практически оставя в действие решенията на ЦИК. Водещият аргумент да реши делата по този начин не е свързан с естеството на самото нарушение, а с административнопроцесуалните правила, според които *жалбите са недопустими, като предявени против акт, който не подлежи на самостоятелно обжалване по съдебен ред*. ВАС обръща внимание на факта, че „*за нарушаването на този ред (чл. 205 от ИК) не е предвидена отделна възможност за обжалване по реда на чл. 58 от ИК, каквато е предвидена в разпоредба на чл. 201 от ИК*".[22]

Анализирахме доводите на жалбоподателите „Медия Холдинг" АД – издател на **в. „Труд",** „168 часа" ЕООД – издател на **в. „24 часа**", и „БТВ Медия груп" ЕАД – доставчик на телевизия **„БТВ".** И в двете жалби се настоява, че обжалваното решение е незаконосъобразно, тъй като е издадено в нарушение на материалния закон и административнопроизводствените правила.

„БТВ Медия груп" твърди, че ЦИК е „*приел за установено извършването на нарушение, без да е установил фактите и обстоятелствата, релевантни към случая, както и не е събрал необходимите доказателства*." Според жалбоподателя, в посоченото в сигнала програмно време не са излъчвани материали, огласяващи данни от социологически изследвания. Това твърдение ни провокира да направим внимателна проверка на текста на сигнала, решението на ЦИК и текста на жалбата. Установихме, че в сигнала се говори за един **отрязък от телевизионното програмно време**, а ЦИК в решението си и „БТВ Медия груп" ЕАД в жалбата си – за друг.

В сигнала е записано: „*Посочените законови разпоредби не са спазени от телевизия bTV (Би Ти Ви) в централна информационна емисия от 22 сеп-*

[22] ВАС. *ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 11988, София, 09.10.2014*; *ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 11398,* София, 29.09.2014.

тември 2014. В емисията са огласени данни от проучване на агенция „Галъп". Данните от социологическото изследване са представени в новина в рамките на емисията, излъчена между 11.00 и 14.10 мин. от началото на централната новинарска емисия от 22 септември 2014."[23]

В решението си ЦИК твърди, че „*в сигнала се съдържат твърдения, че в централната новинарска емисия, излъчена между 11.00 и 14.10 ч. на 22 септември 2014 г. са огласени данни от проучване на агенция „Галъп", без да са огласени данните по чл. 205, ал. 1 от ИК."* Според този текст БТВ излъчва централната си новинарска емисия в програмния прозорец между 11.00 и 14.10 ч. – това не отговаря на действителността. От програмната схема на телевизията, става ясно, че Централната информационна емисия – „bTV Новините", се излъчва всеки ден, 19.00-20.00 ч.

В жалбата се казва, че „*в емисиите, излъчени от „БТВ Медия груп" ЕАД в интервала 11.00 – 14.10 ч. на 22.09.2014, какъвто е предметът на сигнала на сдружение „ГИСДИ", не са огласявани данни от социологически проучвания, отнасящи се до прогнозни изборни резултати, включително и такива на агенция „Галъп"*.

Този „**развален телефон**" очевидно е провокиран от технически пропуски. Ние сме могли да прецизираме още повече описанието на излъчения материал, ЦИК е могла да прояви повече внимание към детайлите, „БТВ Медия груп" ЕАД е могла да се запознае със сигнала и да рефлектира върху оригиналния текст, а не върху неговия преразказ от решението на ЦИК. Всичко това идва да покаже, че за да се справим със задачите си в компресираното време и деликатната социалнопсихологическа обстановка на предизборната кампания, всички ние – наблюдатели, избирателни комисии, доставчици на медийни услуги, е необходимо да проявим **повече отговорност** към действията си, **повече внимание и търпение към другия**.

„Медия Холдинг" АД и „168 часа" ЕООД обръщат внимание на липсата на „*легална дефиниция, която да регламентира точното значение и смисъл на „огласяването*"[24]. Според тях под „огласяване на данни" следва да се разбира **първото представяне на данните от изследването**, което се прави от извършващата го социологическа агенция. Именно тя, като първоначален източник, следва да носи пълна отговорност за съобщаването на изискваните от закона реквизити. При всяко повторно разпространение е необходимо да се спомене първоизточникът.

---

[23] ЦИК. *Електронен публичен регистър на жалбите и сигналите до ЦИК и решенията по тях*. Вх. № НС-18-58 от 23.09.2014 (224).

[24] ЦИК. *Електронен публичен регистър на жалбите и сигналите до ЦИК и решенията по тях*. Вх. № НС-18-36.17.09.2014 (190).

Подобно тълкуване на „*огласяване на данни*" дава и регионален доставчик на медийни услуги в преписка по наш сигнал и съответната РИК го приема: „*С отговор вх. № 141/20.09.2014 г. главният редактор на ФЛАГМАН.бг, уведомява РИК Бургас, че публикацията под заглавие „Социолог призна, че не знае кои ще са в парламента, защото на избирателите им хлопали дъските" от 18.09.2014 г. не представлява огласяване на данни от социологическо проучване по смисъла на чл. 205 от ИК. Уведомява ни също и че публикацията е дописка, визираща новина от предаване на Нова телевизия, цитирана коректно като източник.*[25]

Обжалвахме това решение, за да проверим реакцията и тълкуването на ЦИК. Оказа се, че и **ЦИК прие, че цитирането на първоизточника освобождава всеки следващ доставчик на медийна услуга** от задължението да съобщи възложител, изпълнител и източник на финансиране. Остава въпросът дали това се отнася за този конкретен случай, детайлно представен и анализиран тук, или и за всички подобни.

Предложеното от доставчиците на медийни услуги тълкуване на огласяване на данни би имало своите основания, ако в ИК не бе изрично казано: „***Всяко** огласяване на резултати от допитвания до общественото мнение или на социологически проучвания по повод на изборите, извършено чрез медийна услуга или по друг начин, трябва да съдържа и информация за възложителя на допитването или проучването, за организацията, извършила допитването или проучването, и за източниците на финансирането му*" (чл. 205, ал. 1). Тук ***всяко*** обозначава както първото, така и следващите разпространения.

Жалбоподателите твърдят, че при издаване на акта са допуснати административнопроцесуални нарушения. Разглеждането на сигнала и издаването на решението по него е отнело на ЦИК повече от законно допустимото време за това – сигналът е получен на 17 септември 2014, решението е издадено след 6 дни, на 23 септември 2014, а допустимият срок е до 3 дни от получаването на сигнала.

Твърдението е съвършено основателно. ЦИК, а също и РИК следва да оптимизират механизмите на работа по сигнали и жалби, особено по сигнали срещу доставчици на медийни услуги, за да влязат в законово установената времева норма. **Движението по голяма част от сигналите беше забавено** – дали поради неопитност, дали поради необходимостта да се съберат доказателства, дали поради нещо друго.

И в двете жалби се твърди, че ЦИК не е събрал **необходимите доказателства** по сигнала, за да има пълно основание да се произнесе по него. **Събирането на доказателства** действително беше времеотнемащ за ЦИК ангажи-

[25] РИК Бургас. *Решение № 107-НС*, 20.09.2014.

мент. Бяхме помолени, освен снимки или сканирани копия, да прилагаме към сигналите си и съответното издание, за да улесним процеса на административното производство – в част от случаите успяхме да предоставим изданията. Доказателства по сигналите срещу електронни медии ЦИК изискваше от СЕМ съгласно Споразумението за мониторинг на електронните медии между двете институции. СЕМ предоставяше доказателствата, но очевидно с по-бавен темп от необходимия, за да се събере ЦИК в законно изисквания срок.

Пододохме **1** сигнал до ЦИК, в който сигнализираме за възможно нарушение на забраната данни от изследвания да бъдат огласявани в деня за размисъл чрез публикация в седмичен национален вестник. Интерес за нас представлява тълкуването на ЦИК по казуса. Но решение ЦИК не взе, а казусът остава за следващите избори.

С повече или по-малко трудности, ЦИК показа недвусмислена **решителност да регулира** действието на доставчиците на медийни услуги в предизборната кампания за Парламентарни избори ‘2014. Работата по подадените сигнали й даде възможност да направи сериозна интервенция в един от най-деликатните и сложно заплетени възли при формирането на политическите нагласи на избирателите в хода на предизборната кампания – а именно, **неразривната връзка между Четвъртата власт** – медиите, които огласяват данни от изследвания, рейтинги на политически кандидати и по този начин създават или утвърждават нагласи, **и Петата власт** – социологическите агенции, като производители на първичния материал за пропагандни цели. С настояването за спазване на закона, т.е. за съобщаване на основни паспортни данни на огласяваното изследване, ЦИК всъщност работи в името на информирания избор на избирателя – той би чел рейтингите по един начин, ако знае, че са произведени по поръчка на политическа партия, и по друг начин, ако е информиран и убеден, че изследването е независимо от политически възложители. И още, безапелационността, която ЦИК показа в работата си по сигналите за нарушение на чл. 205 от ИК е със сигурност стъпка към връщане на общественото доверие и авторитет на изборните комисии и институции като представители на държавата в изборния процес.

Практическият, видимият резултат от всичко това бе, че към края на кампанията, когато дойде време за огласяване не просто на данни от предизборни изследвания, а за изследователски прогнози за резултатите от изборите, доставчиците на медийни услуги проявиха заслужаващо адмирации отношение към закона и избирателя. Показаха китка от добри практики при огласяване на данни от изследвания, като в публикациите освен задължителните по закон три реквизита, бяха споменавани и други паспортни данни на изследванията, препоръчани от български и европейски професионални организации. И още нещо, позволи си го единствено **в. „24 часа”** – **сигнализира публикациите, огласяващи предизборни прогнози като платени**. Това е пример за уважително отношение

към аудиторията, към избирателите, за професионализъм в условия на предизборна кампания.

РИК не бяха така решителни както ЦИК, въпреки че вече имаха опита на ЦИК пред себе си. Това е разбираемо, доколкото регулацията на медии в нашето общество никак не е лесна работа. Самата идея **да застанеш срещу медия,** дори и с цел да придадеш стойност към нейната работа, всява колебание – как ще тълкува медията интервенцията, дали няма да я възприеме като цензура, дали няма да се обърне срещу теб. Разбираемо е и предвид изградените вече неформални междуличностни отношения между членовете на регулиращия орган и медийните редакции. Всичко това, не отменя необходимостта от реакция на РИК по сигнали за нарушения, най-малкото защото формално законът изисква реакция.

Единствено в единодушно взето решение на РИК Благоевград прочетохме:

„УСТАНОВЯВА нарушение на чл. 205, ал. 1 от ИК, изразяващо се в огласяване на резултати от социологическо проучване по повод на изборите, извършено чрез медийна услуга, без да съдържа информация за възложителя на проучването и за източниците на финансирането, извършено от „Е 79 БГ" ООД, ЕИК 200691751 на интернет страницата на новинарска агенция „Е79 news" (http://www.e-79.com).

ОПРАВОМОЩАВА председателя на Районна избирателна комисия – Благоевград да състави актове за установени нарушения...

След връчването му актът да се изпрати на областния управител на област Благоевград, за издаване на наказателно постановление."[26]

В по-голямата част от случаите РИК използваха сигнала, за да укажат на доставчиците да съобразят дейността си с изискванията на ИК. Това става или чрез решение по сигнала, или чрез официално съобщение-указание до доставчиците в района.

Друга реакция е **да задължат** доставчиците да приведат своите публикации в реда на закона. В резултат два регионални доставчика на онлайн новинарски услуги направиха необходимите редакции в материалите си. Следващ вариант е да се предупреди за възможност за налагане на глоби при второ констатирано нарушение от същия характер.

Интерес за нас представляват и решенията на РИК, които оставят без уважение сигнала – те показват конкретни индикатори, според които РИК не категоризират дадена публикация като огласяваща данни.

---

[26] РИК Благоевград. *Решение № 130-НС*, 02.10.2014.

РИК решава, че в публикацията няма огласяване на данни, когато тя „*Представлява дописка, отразяваща изказвания и прогнози на социолога... в предаването „Здравей, България" по Нова телевизия и съдържаща снимки, свалени от екрана на телевизията. С две фотоизображения са посочени разпределения на проценти за определени партии, излъчени по „Нова телевизия"... Никъде в текста няма упоменати изрази „социологическо проучване" или „допитване". Няма числа, които да обуславят данни.*" При тези констатации РИК предполага, че в публикацията става дума за „*лични прогнози и мнения на виден общественик".*[27]

Твърдението, че в тази публикация „*няма числа, които да обуславят данни*" изглежда смешно. Числата, данните са очевидни – изведени дори в отделни изображения.

Твърдението, че дописката е направена по материал на Нова телевизия не освобождава доставчика от отговорност по чл. 205, ал. 1, 2, защото там ясно е казано, че разпоредбите се отнасят за „*всяко огласяване*" чрез медийна услуга, без значение дали е първо или следващо.

Твърдението, че публикацията представя „*лични прогнози и мнения на виден общественик"* е съвършена проява на безотговорност спрямо аудиторията, която добре знае, че видният общественик не е телевизионна врачка, а ръководител на агенция за социологически изследвания, не работи с информация от отвъдното, а прогнозира на база обективни изследователски данни. То е груба проява на **неетичност и безпринципност** спрямо журналистическата професионална гилдия, както и спрямо съседната колегиална гилдия на социолозите. **За да оневиниш себе си**, се опитваш да **прехвърлиш отговорността на колега** – в случая „Нова телевизия", по чийто материал е направена дописката. За да излезеш чист от калта, в която сам си влязъл поради невнимание или поради самочувствие, че си над закона, обругаваш професионалния авторитет на другия, сваляйки ранга на неговия професионализъм.

В този ред на мисли трябва да отбележим три факта. Най-напред – тези твърдения са дадени от доставчика на медийната услуга „Медиатор 2010" ЕООД, доставящ печатната и онлайн услуга **„Флагман**" в хода на проверката, която РИК Бургас прави по сигнал на ГИСДИ. Проверихме кой етичен кодекс е подписал доставчика – нито Етичния кодекс на българските медии от 2004 г., нито Професионално-етичния кодекс на българските медии от 2013. Вероятно това освобождава медията от всякакви етични задръжки. Второ – изненадващо е, че РИК Бургас прие тези твърдения и основа на тях решението си по сигнала. Трето – още по-изненадващо е, че и ЦИК не окачестви публикацията като наруше-

[27] РИК Бургас. Решение № 107-НС, 20.09.2014.

ние, въпреки очевидното огласяване на данни в нея и отхвърли жалбата на ГИСДИ срещу решението на РИК Бургас.

Следващ случай, в който няма огласяване на данни според РИК е, когато: *„Статията не е самостоятелно огласяване на резултати от допитвания до общественото мнение или на социологически проучвания по повод на изборите, тъй като съдържа и информация за измерено обществено доверие на държавни лица и БНБ*."[28]

Значи ли това, че изискванията на закона следва да се прилагат само тогава, когато се **огласяват единствено данни, пряко свързани с одобрение** към политически партии и кандидати? И следва да не се прилагат, когато тези данни са представени на фона на разпределението на общественото доверие в държавни, банкови, финансови, социални, културни и други институции? Та нали именно в определен контекст се пораждат условия за повишаване или намаляване на доверието в политическите лидери?

В едно от решенията четем: *„Внимателният анализ на визирания в сигнала материал сочи, че той **не е авторски, не излага и не налага собствени изводи и внушения.** Касае се за преразказ, кратка хроника на телевизионно предаване, в което телевизионно предаване са представени данни от извършено социологическо проучване. С две фотоизображения ясно е посочен **първоизточникът на информацията – „Нова телевизия",** както се чете и източникът на социологическите данни – „**Център за анализи и маркетинг**", като имплицитно е посочен и финансиращият орган, чрез израза „**самофинансиран**"... Самите социологически данни са отразени фрагментарно, частично, без систематика, от което става ясно, че **целта на материала не е бил огласяването им по смисъла на чл. 205 от ИК**... Форматът на материала... **новинарска хроника, не позволява и не предполага пълно покриване на всички реквизити, поради технологическа невъзможност.** Вярно е, че **не е налице посочване на възложителя** на социологическото проучване – елемент, визиран в чл.205 от ИК... Следва да бъде отчетено, че социологическите проучвания за изборната кампания се извършват под строг мониторинг и когато пълните данни на едно такова изследване, ведно с реквизитите, изискуеми по чл. 205 от ИК, **са огласени пред електронна медия с национален мащаб**, каквато е Нова телевизия, **това обстоятелства ги прави общоизвестни.**"*[29]

Оказва се, че в конкретната публикация изследователски данни са огласени, не е съобщен възложителят на изследването. Но тъй като материалът не е авторски, данните са представени фрагментарно и несистематично, целта на

[28] РИК Русе. *Решение № 62-НС*, 19.09.2014.

[29] РИК Бургас. *Решение № 103-НС*, 19.09.2014.

публикацията не е да оповести данните, а жанрът й не позволява да бъдат спазени изискванията на Изборния кодекс, РИК Бургас решава, че няма нарушение на правилата за огласяване на данни според Изборния кодекс. Не сме обжалвали това решение. Нека всеки направи сам изводите си.

За **ГИСДИ** е очевидна и остра необходимостта ЦИК да включи в **методическите си указания за РИК** и конкретни предписания и методики за това как РИК да упражнява едно от правомощията си – а именно, да контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с регионално разпространение. В настоящите „Методически указания" такъв раздел няма. Настояваме да бъдат разработени и разписани указания, настояваме РИК да бъде обучена да ги прилага, защото видяхме, че опитът на ЦИК по сигнали за неспазване на изискванията на ИК при огласяване на данни не бе използван в работата на РИК. Отвън изглеждаше, че ЦИК и РИК не комуникират по тези въпроси, тълкуват различно, решават както им хрумне, според ситуацията. Дори имахме идея да включим в текста на сигналите до РИК анонс за опита на ЦИК в подобни случаи – от една страна, за да запълним комуникационната дупка между централната и районните комисии, от друга – за да покажем модел за действие, и от трета – за да вдъхнем решителност и смелост в действието на РИК по сигналите за нарушения на правилата за огласяване на данни. Не го направихме – на този етап това не е наша наблюдателска работа.

По време на кампанията за Местни избори през 2015 изпратихме на ЦИК **15** сигнала за нарушение на чл. 205. В отговор получихме писмо, поместено тук в приложение „Методика и инструментариум" с обяснение на причините, поради които комисията не разглежда сигналите: няма доказателствен материал и не са посочени данни за идентифициране на доставчика.

Според закона сигналите и жалбите следва да са **придружени с доказателствен материал.** Към всеки от сигналите си прилагахме **скрийншот на публикацията** с видими дата и час на публикуване, посочвахме адреса, на който е публикувана, прилагахме снимка на **страницата във вестника**, на който тя се намира – в част от случаите изпращахме на ЦИК **целия брой на вестника**, в който е публикацията, описвахме **телевизионна или радио програма и време** на излъчване на съответния материал. Какви повече доказателства от тези?

Причината за недостатъчните данни за идентификация на доставчика се корени в **непрозрачната и концентрирана медийна собственост** у нас. В рамките на достъпната информация за една неправителствена организация направихме възможното, за да открием физическите или юридически лица, отговорни за разпространението на дадената медийна услуга. При добра воля от страна на държавните регулиращи органи те могат да разкрият много по-бързо и лесно собствеността.

По време на кампанията за Парламентарни избори ‘2017 подадохме **39 сигнала и жалби** за нарушение на чл. 205 от доставчици на медийни услуги до ЦИК и РИК. **8 сигнала бяха разгледани** от РИК и имат съответно решение.

РИК Пловдив тук е първенец! Към тях сме подали 3 сигнала. И трите са регистрирани в публичния регистър веднага след получаването им. И по трите РИК Пловдив се е произнесла с решение.

И нещо допълнително – РИК Пловдив единствена **потвърди с обратен имейл получаването на сигналите**. Нещо необходимо, което рядко се прави като една нормална форма за институционална кореспонденция.

Тук е редно да обърнем внимание, че сигнали по време на предизборната кампания могат да се подават **на хартия в деловодството**, където те получават входящ номер и подателят на сигнала е сигурен, че сигналът му е приет. Спокоен е, защото знае, че чрез входящия номер може да проследи движението по сигнала.

Но сигнали се подават и **по телефон**. При този вариант подателят също е сигурен, че сигналът му е приет.

Единствено подателите на сигнали **по имейл** не получават обратна връзка за приемането на сигнала. Не се дава входящ номер за този сигнал, въпреки че това е елементарна софтуерна процедура. Технически изпълнима.

Вероятно е време ЦИК да помисли за това. **Обратната връзка** при такава кореспонденция също е **елемент от прозрачността и публичността** на изборния процес. Нека ЦИК разгледа практиките на други държавни институции, които отдавна са решили този проблем. НАП, например, връща автоматично имейл съобщение, потвърждаващо получаването на входящите писма – сигнали, други документи. Не е трудно.

ЦИК регистрира сигналите с голямо закъснение след датата на подаването им. Например – сигналите, изпратени на 31 януари 2017 са регистрирани чак на 7 март 2017. На същата дата са регистрирани и 4 сигнала, подадени на 3 март 2017. Останалите сигнали, а също и част от подадените на 5 март, са регистрирани на 10 март. Нито един от тях не получи решение от ЦИК. ЦИК изпрати писма на някои медии, уведомявайки ги, че тя знае, че са нарушили ИК. На нас също и с това приключи с правомощието си да упражнява контрол по изпълнението на чл. 205 от ИК. Писмата са поместени тук в приложение „Методика и инструментариум”. **Необоснованото бездействие на ЦИК** е отбелязано и в доклада от наблюдение на Парламентарни избори ‘2017 на OSCE/ODIHR.

* * *

Ето няколко въпроса, отнасящи се до процеса на **оспорване на нарушения** на чл. 205 от доставчици на медийни услуги.

Прилага ли се чл. 205 към публикации, които цитират предходни публикации на други медии, огласяващи рейтингови данни? Според нас – да. Защото в закона е казано „**всяко** огласяване".

Имат ли право наблюдателите **да обжалват решения** на РИК пред ЦИК? Според нас – да.

В едно от Решенията на РИК 02 Бургас (№075-НС/07.03.2017) по наш сигнал намираме посочването на източник като основание сигналът да бъде отхвърлен:

*„Журналистическият материал, обект на сигнала, в електронния сайт „namoreto.bg" отразява **като новина статия, взета и качена от сайта** на електронна медия с национален обхват, Нова ТВ* – https://nova.bg/news. ***Цитиран е източникът на информация, който носи отговорността** съгласно чл.205 ал.1 и ал.2 от ИК. Контролът на дейността на този вид медии се извършва от ЦИК, чл.57, ал.1,т.23 от ИК. В материала, с който огласява проучването, **ПЪРВОизточникът** НОВА ТВ **е посочила** начина на финансиране „със собствени средства". Медията е изпълнила задълженията си по Изборния кодекс, по същество деянието **не представлява нарушение** на чл.205 ал.1 и ал.2 от ИК."*[30]

Обжалвахме това решение.

Не толкова, защото не сме съгласни с констатацията на РИК Бургас, че „*не е на лице извършено нарушение по чл. 205 от ИК*", въпреки че „*В приложения материал, действително **не се съдържа информация** за възложителя на допитването, но е посочено, че проучването е направено „със собствени средства".* Обжалвахме най-вече, защото **не приемаме ОСНОВАНИЕТО за подобно решение**. Подадохме жалбата преди да прочетем цитирания по-горе Протокол от заседание на ЦИК на 8.03.2017 и да се уверим, че и ЦИК, както и РИК Бургас, **доразвива и пренаписва ИК** чрез своите тълкувания. ЦИК отхвърли нашата жалба. Но не с аргументи по същество, а защото „*жалбоподателят НЕ ПРИТЕЖАВА активна процесуална ЛЕГИТИМАЦИЯ*".

Какво означа това?

Вероятно, че **организациите наблюдатели в изборния процес нямат право да отправят ЖАЛБИ,** например за неправомерни действия от страна на РИК. Това би било значително ограничаване на фактическото право на наблюдателите да подават жалби за нарушение на изборния процес.

Има ли доставчици, **освободени от това да спазват изискванията** на чл. 205? Според нас – не. Но как реагира ЦИК?

---

[30] РИК Бургас. *Решение № 075-НС/07.03.2017*.

Изпратихме сигнали за нарушения на чл. 205 от електронни медии и до СЕМ.

Разбираме, че СЕМ своевременно е препратил наши сигнали до тях и до ЦИК. Поздравяваме СЕМ за адекватната и бърза реакция! Тук оставяме настрана несъобщаването на възложител в материалите, излъчени и от трите телевизии. Обръщаме внимание на друго.

Г-жа Камелия Нейкова докладва трите сигнала съответно срещу БТВ, Нова телевизия и БНТ. Според чл. 205, ал. 2 изискваните паспортни данни трябва да бъдат съобщени **в началото и в края на материала**. Проверката на Нейкова установява, че в материалите на БТВ и БНТ това е спазено, но в Нова телевизия паспортът е само в началото. Въпреки това на Нова телевизия не е наложена санкция.[31]

Какво означава това? Че БТВ и БНТ могат да отделят секунди в началото и в края, а Нова е привилегирована – отделя само в началото? Защо се допуска такова неравнопоставяне? Такава практика безспорно буди недоумение.

Възможно ли е РИК, ЦИК да не могат да открият публикациите, описани в сигналите за нарушение на чл. 205 от ИК?

Според нас – да. Може да не са ги потърсили, но може и доставчиците своевременно да са ги свалили от страниците си. А е възможно и комисията след като получи сигнала, да се свърже с доставчика, да го помоли да редактира публикацията в 24-часов срок и след това да обяви получения сигнал за неоснователен. Приемлива е подобна практика от страна на регулиращите комисии – все пак целта е да се установи върховенство на закона. В един случай това става чрез предупреждение, в друг – чрез санкция.

РИК Бургас, например, не успя да открие сигнализирана публикация в сайта **Burgasinfo.com**. В решението РИК Бургас пише, че „*Извършената от РИК 02 Бургас проверка на сайта на www.burgasinfo.com не откри публикация с адрес https://www.burgasinfo.com/news/view/2/66491/".*[32] Наистина, два дни след подаване на сигнала публикацията вече я нямаше. Но ние към сигналите прилагаме снимки от времето, когато публикацията я е имало и е била видима на сайта. Това защо да не е доказателство? Какво друго би било надлежно доказателство що се отнася до гъвкавите медийни форми в интернет?

Озадачаващ е друг издайнически текст от решението, от същото оневиняващо решение. Според него проверката на РИК Бургас все пак е установила, че „*Информацията с това заглавие е* ***качена от сайта на друга*** *национална*

[31] ЦИК. *Протокол от Заседание на 8.03.2017*, с. 25-26.

[32] РИК Бургас. *Решение № 076-НС*, 07.03.2017.

медия, ***news.bg****. Цитиран е* ***източникът на информацията****, който носи отговорността съгласно чл. 205 ал.1 и ал.2 от ИК."*

Е, какво излиза? Какво е това хитруване на дребно? Ако публикацията не може да бъде открита на сайта към момента на проверката от РИК, то тогава откъде РИК Бургас ще знае кой е източник на информацията преди написването ѝ?

* * *

Сигналите, подавани и в трите кампании далеч не отразяват всички регистрирани нарушения, нямахме достатъчно ресурси да реагираме на всички. Но могат да ориентират относно географията на разпространението на този вид нарушение. **Неспазване на изискванията за огласяване на данни** се среща най-вече сред **доставчици с национален обхват**. Регионалните огласяват данни от изследвания в много по-малка степен, много по-рядко в сравнение с националните.

ЦИК е добре да изработи **модел за работа по сигнали** срещу доставчици на медийни услуги, чрез който да оптимизира и повиши ефективността по отношение установяване на контрол върху доставчиците на медийни услуги по време на предизборната кампания. Необходимо е ИК да бъде четен, разбиран и прилаган по еднакъв начин от всички избирателни комисии – анализът на решенията по сигналите ни, не само отнасящите се до огласяване на данни, но също и всички останали, показа **различни реакции на избирателните комисии по идентични казуси**. Това означава **нееднакво третиране на доставчиците** на медийни услуги като участници, посредници в изборния процес от страна на регулиращите ги ЦИК и РИК.

Публикуване на договори за платено отразяване. Спазване на забраната за предизборна агитация

Сигнализирахме РИК за някои от регистрираните от нас нарушения. За непубликувани договори изпратихме **9** сигнала до РИК на 4 и 5 октомври 2014. **3** от тях останаха без решение. По останалите е извършена проверка и е взето съответно решение.

2 от сигналите не са уважени. В първия случай РИК установява, че доставчикът е разпространявал платени предизборни материали, без да е публикувал договорите с техните възложители, но тъй като счита сигнала за подаден след деня на избора, когато кампанията вече е приключила, го оставя без уважение.[33] Датата на подаване лесно се проверява, когато сигналите се изпращат

[33] РИК Сливен. *Решение № 138-НС*, 07.10.2014.

по електронната поща, но по-важна е констатацията на РИК – непубликувани договори, която потвърждава предупрежденията и данните и на ГИСДИ, и на ИРПС за неспазване на задължението доставчиците на медийни услуги да публикуват на интернет страниците си договорите с политически партии, коалиции и инициативни комитети за платено отразяване на предизборната кампания.

В решението по другия неуважен сигнал се твърди, че доставчикът разпространява безплатно визираните в сигнала предизборни агитационни материали, както твърди самият той.[34] Ето, имаме случай на търговска медия, която въпреки възможността да отразява срещу заплащане предизборната кампания на няколко политически партии, прави това в обществена полза, в името на информирания избор на избирателите. Ако медията действително отразява кампанията безплатно, то излишно е публикуването на договори. Въпрос на отговорност към аудиторията, етичност към професионалната гилдия от страна на доставчика на медийни услуги е да бъде честен и да спазва закона.

За нарушение на забраната за предизборна агитация в деня за размисъл изпратихме **8** сигнала – **2** до ЦИК и **6** до РИК. Сигналите са подадени на 4 октомври 2014. ЦИК регистрира сигналите в публичния си регистър, но не взе решение по тях до днес, въпреки изискването на ИК ЦИК да се произнася по постъпили сигнали и жалби до 24 часа след получаването им.

Двата сигнала до ЦИК **за първи път** поставят въпроса за **тълкуване и прилагане на забраната за предизборна агитация в деня за размисъл и изборния ден от седмични печатни издания**. Разпространението на седмичните вестници включва както предизборния, така и изборния ден, т.е. времето, в което предизборна агитация е забранена. Сигнализирахме ЦИК за два случая на наличие на предизборни агитационни материали на страниците на два седмичника, чиито броеве обхващат както предизборния, така и изборния ден. И двата излизат от печат в петък, 3 октомври 2014, но реално се разпространяват, купуват, четат на следващия ден – събота, 4 октомври, деня за размисъл, в който агитацията е забранена. За нас беше и остава интересно тълкуването на ЦИК по този практически казус.

По **2** от сигналите срещу регионални доставчици на медийни услуги, РИК регистрира нарушение и налага санкция.

Един от сигналите до РИК до днес няма регистрация в регистъра и решение. Може би не е получен, но това може да се провери лесно, след като сигналът е изпратен по електронна поща. При този начин на изпращане на сигнали времето на получаването им се индикира в пощата на получателя, подателят

[34] РИК Благоевград. *Решение № 213-НС*, 05.10.2014.

също има контрол върху това кога е получено и отворено изпратено съобщение. Няколко други бяха регистрирани и решени след жалба за бездействие по сигналите, подадена от ГИСДИ чрез съответната РИК до ЦИК. В крайна сметка решенията показват някои интересни практики.

В едно от решенията се твърди, че набеденият в сигнала доставчик на медийна услуга не е имал техническа възможност да прекрати предизборната агитация в деня за размисъл, защото онлайн услугата, която той предоставя, била блокирана и той загубил временно достъпа си до нейното администриране.[35] Звучи възможно, но дали е убедително? Въпрос на отговорност от страна на доставчика към аудиторията.

В друго решение четем, че банер на политическа партия в онлайн медията продължава да има и в деня за размисъл. Но този банер не се счита за агитационен материал, тъй като не съдържа изискваните от закона реквизити за предизборен агитационен материал – надпис „Купуването и продаването...", издател на материала.[36] Следователно няма основание да се смята, че доставчикът на медийни услуги е нарушил забраната за агитация в деня преди изборния ден.

Дали не е възможно да погледнем казуса и от друга гледна точка? Банерът е форма на реклама в онлайн медиите. Доставчикът е публикувал договор със съответната партия, което недвусмислено означава, че банерът е реклама. При това положение доставчикът нарушава не само забраната за агитация в предизборния ден, но също и изискванията при оформянето и разпространението на предизборни агитационни материали.

За да намалим броя на сигналите, по които РИК не изпълняваше в законния срок своите задължения – да регистрира сигнала в публичния си регистър и да вземе решение по него до 24 часа след получаването му, **ГИСДИ** подаде няколко **жалби за бездействие** на РИК до ЦИК. Този механизъм за граждански натиск върху органите на изборната администрация действа и е ефективен. Съответните РИК бяха принудени да разгледат сигналите и да вземат решение по тях.

Една от наблюдаваните реакции беше атака срещу подателя на сигнала и технически грешки при оформлението му. **Благодарим за бележките**, ние също се учим, но смятаме, че сигналите за нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания следва да се разглеждат и решават по същество и в указания от закона срок.

Друго, заслужаващо внимание обяснение за бездействие от страна на РИК бе, както комисията твърди, фактът, че сигналът е подаден преди комисията да е влязла в правомощията си. Затова комисията не приема подадения сиг-

---

[35] РИК Пазарджик. *Решение № 241-НС*, 07.10.2014.

[36] РИК Видин. *Решение № 200-НС*, 05.10.2014.

нал като сигнал, а като уведомление. Не го регистрира, не взема решение по него. Би било уважително, ако фактите не говореха друго: сигналът е подаден на 28 август 2014; според решение на ЦИК съответната РИК влиза в правомощие на 5 август 2014. Единственият текст от ИК, чието тълкуване е възможно и в следващи кампании отново да доведе до отказ на РИК да разгледа сигнал срещу доставчик на медийна услуга по причина, свързана с времето на подаването на сигнала, е в чл. 72, ал. 17, където се казва, че *РИК се „произнася по жалби и сигнали за нарушения на предизборната кампания от доставчици на медийни услуги*."

Какво постигнаха сигналите?

Оспорването на нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания от страна на доставчици на медийни услуги съвсем не е лесна работа. Тъкмо напротив – изисква **стриктна организация** и оптимално използване на човешки, социални, икономически ресурси. Най-напред е необходимо **нарушенията да бъдат регистрирани** чрез планирано и методично **наблюдение на дейността** на медиите в кампанията. След това е необходимо да бъде изработен **модел за гражданска реакция** по повод нарушението – проверка на фактическото нарушение и проверка на описващите го законодателни текстове. Изработването на формуляр, бланка на сигнал и жалба с всички необходими за стартирането на административен процес реквизити, е следваща немаловажна стъпка. Бланката за сигнали на ГИСДИ може да се види в приложение „Методика и инструментариум" И ако всичко това е налице, то е необходима **гражданска смелост**, вътрешно **усещане за законност** и демократичност, **мотивация да съдействаш** за честни и свободни избори, за да напишеш в сигнала срещу кого е, за какво нарушение е, да го подпишеш и изпратиш. Това е само първата част от работата. Втората е да организираш **проследяването на движението** по изпратения сигнал – регистриран ли е в публичните регистри, разгледан ли е от съответната избирателна комисия, има ли решение, какво е то, защото именно тогава се вижда резултата от наблюдателската работа.

За първи път организирахме целия този процес в предизборната кампания за избори за народни представители на 5 октомври 2014. Ефектите от сигналите са видими в няколко различни посоки:

- по отношение работата на избирателните комисии, по отношение на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания;
- по отношение на политическите партии, коалиции и инициативни комитети;
- по отношение на българските организации наблюдатели на изборите.

Избирателните комисии – ЦИК и РИК, бяха **принудени да включат в обхвата си на контрол и регулация** и дейността на доставчиците на медийни услуги в периода на предизборната кампания, което е тяхно законово правомощие – чл. 57, ал. 23 за ЦИК и чл. 72, ал. 17 за РИК от ИК. Работата по сигналите и решенията по тях предизвика избирателните комисии от една страна да се запознаят с доставчиците на медийни услуги, обслужващи избирателите в съответния избирателен район, и от друга – да изработят регламент за работа по установяване и регистриране на нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания от доставчици на медийни услуги.

При съдържателен анализ на решенията (картата за анализ е в приложение „Методика и инструментариум") откриваме **три модела за реакция** по подаден сигнал – проверка по сигнал и вземане на решение:

- ЦИК, РИК се **свързва с доставчика и изисква** от него обяснение във връзка със сигнализирания проблем. Въз основа на това обяснение РИК взема решение;
- ЦИК, РИК прави **самостоятелна проверка** на услугата/ите, предлагани от доставчика, обект на съответния сигнал. Въз основа на проверката взема решение;
- **комбинация** от посочените два.

По отношение на движението по сигналите наблюдението ни показва, че за по-голямата част от РИК вземането на решение по сигнала изисква повече от законово определения срок – в общия случай става дума за 24 часа от получаването на сигнала, ако сигналът не е подаден в изборния ден. Същото се отнася и за работата на ЦИК. Малък брой сигнали, подадени до ЦИК и РИК, бяха отразени в публичния регистър и решени до 24 часа от получаването на сигнала. Едновременно с това постъпилите сигнали следва да бъдат регистрирани в публичните регистри, за да е прозрачен, публичен изборният процес, за да знае и избирателят, и кандидатът за народен представител какво се случва на терена. За да се постигне ефект на реална публичност в изборен процес е необходимо ЦИК и РИК като единствените контролиращи и респективно отговорни държавни органи за протичането на предизборната кампания, съгласно закона и демократичните ценности, да приемат като тяхно задължение осигуряването на публичност на изборния процес и да оптимизират методите си на работа по сигнали и жалби. Това означава на най-ниско техническо ниво **регулярно, постоянно преглеждане на пощата – електронната и традиционната**, чрез която постъпват сигнали и жалби.

Необходимо е също ЦИК и РИК да въведат в работата си механизъм за **регистриране на сигналите в публичните регистри** веднага след получаването им. Доста от сигналите, които изпратихме, бяха регистрирани дори след като

вече имаше решение по тях. Да, производството върви, но само членовете на изборната комисия знаят това. Избирателите – не. Политическите партии, коалиции, инициативни комитети – не. Наблюдателите – не. Подателят на сигнала – съвсем не знае какво се случва. Това публичност ли е?

Забавянето е възможно да се дължи на **неопитност** на ЦИК и РИК в работата с доставчици на медийни услуги – естествено и очаквано е предвид факта, че за първи път в тази кампания бяха принудени да работят толкова интензивно по различни типове нарушения от страна на доставчици на медийни услуги. За да бъде коригирано, т.е. за да успеят ЦИК и РИК в следващи кампании да влязат в законовоустановените срокове за разглеждане и решение по сигнали и жалби е необходимо ЦИК да обмисли и включи в методическите си указания към РИК алгоритъм за работа по сигнали и жалби срещу доставчици на медийни услуги. По този начин освен да се оптимизира времето за действие по сигнала, ще се създадат и еднакви критерии за проверка и констатиране на нарушение от страна на избирателните комисии, което от своя страна гарантира равнопоставеност на доставчиците на медийни услуги.

Друга възможна причина е липсата на **експертна и материална обезпеченост на работата по сигнали за нарушения** от страна на доставчиците на медийни услуги. В съставите на ЦИК и РИК не влизат експерти по въпроси, свързани с регулация на медиите и обществените комуникации в изборен процес. Медиите, така нар. Четвърта власт, досега стояха сякаш извън рамката на регулация в предизборната кампания. Акцентираше се върху законосъобразността на дейността на политическите партии, коалиции и инициативни комитети, защитата на правата на избирателите и функционалността на изборната администрация. Поради тази причина в съставите на избирателните комисии приоритетно са включени членове с експертиза, позволяваща обслужването, контрола и регулацията на субекта и обекта в изборния процес, но не и на посредника между тях – медиите. Същевременно в ИК е предвидена и рамка за регулиране на медиите в изборния процес. Що се отнася до осъществяване на контрол над доставчиците на аудио-визуални медийни услуги – радио и телевизия, ИК предвижда СЕМ да съдейства на ЦИК със своята експертиза. Мониторингът и контролът върху дейността на печатните онлайн медии, обаче, остава единствено и само в ръцете на ЦИК и РИК. И поради обективната липса на експертност по отношение на този вид медии, срещаме решения, основани на обясненията на доставчиците, или такива, в които констатираните нарушения се оневиняват поради технически специфики и жанрови особености. Тази експертна недостатъчност е предвидено да бъде компенсирана в чл. 63, където се казва, че РИК може да създава работни групи от специалисти за подпомагане на дейността си. ЦИК би могъл да разчита на Обществения съвет или да направи възлагане чрез обществена поръчка на медиен мониторинг и експертна консултация.

Наблюдението на работата на ЦИК и РИК по сигналите показа и липса на **материална осигуреност на работата на комисиите** във връзка с оспорване на нарушения от страна на доставчици на медийни услуги. Твърде често получавахме запитване от съответна комисия дали е възможно да изпратим освен снимка на описаната в сигнала публикация и съответния брой на вестника, на чиито страници откриваме незаконосъобразно действие. Сигналите ни включват и снимка на конкретен материал, но тя е достатъчна само като отправна точка за проверка по сигнала, а не като надеждно доказателство за нарушение. Оказа се, че избирателните комисии са в затруднение да намерят в срок от 24 часа от получаване на сигнала **надеждно доказателство**, а именно конкретен брой на вестник. Работата по намиране на надеждно доказателство по сигнали срещу електронни медии – радио и телевизия, беше значително по-лека. Въз основа на Споразумението си със СЕМ, ЦИК изискваше от СЕМ записи на съответни предавания. Получаването на записите, обаче, отнемаше време, повече от 24 часа.

Наблюдението ни на хода на **административнонаказателното производство** след установяване на нарушение по даден сигнал показва, че процедурата на **обжалване на решенията** на РИК пред ЦИК или на ЦИК пред ВАС е прозрачна, доколкото комисиите спазват изискванията за своевременна публикация на решенията си на интернет страниците. Страницата на ВАС се поддържа редовно, предлага актуална информация за хода на всички настоящи и минали дела.

При **установяване на нарушение РИК или ЦИК издават акт** – издаването му е записано в съответното решение, но единствено председателят на комисията знае дали и кога е издаден – тук публичността се прекъсва. Актът се изпраща до Областния управител, който издава и връчва съответно наказателно постановление – тази част от производството е напълно непрозрачна. Ако някой проявява интерес дали са издадени актове и наказателни постановления, дали са платени съответните глоби, е необходимо да изпрати Заявление за достъп до обществена информация и при съответна управленска благосклонност да получи исканата информация.

Доставчиците на медийни услуги – собствениците на печатни, онлайн и електронни медии, **осъзнаха законовите си отговорности** по време на предизборна кампания. И опитаха да ги спазват. Онова, което накара доставчиците на медийни услуги да осъзнаят и спазват законовите си задължения бяха решенията на ЦИК и РИК по сигнали за нарушения и съответните наказателни постановления. **Не превенцията, а последващият контрол сработи.**

Изглежда, че на медиите им беше трудно да приемат факта, че има сигнали срещу тях и още повече – санкции срещу определени техни действия. Под „санкции" тук приемаме широк диапазон от действия, предприети от избирател-

ните комисии – от указание, задължаващо ги да извършат определени корекции в разпространяваното от тях съдържание, през даване на обяснения по конкретен случай до наказателно постановление, акт. Реакцията на отхвърляне от страна на доставчиците е разбираема – на никой не е лесно да приеме, че е сгрешил. Наблюдавахме **няколко модела на реакция** от страна на доставчиците, които в крайна сметка доведоха до осъзнаване и спазване на регулаторната рамка:

- доставчикът се свързва с нас с **молба за консултация** какви конкретни действия да предприеме, за да изпълни указанието на избирателната комисия. Или обратното – доставчикът се свързва с нас, за да изрази своето недоумение и гняв. Този модел най-често бе използван от регионални доставчици на онлайн новинарски услуги;
- в опит да защити авторитета си, доставчикът дава обяснение за своето действие, **прехвърляйки отговорността на някой друг** – най-често на използвания източник на информация, и/или **уронва професионалния авторитет** на засегнати в съответната публикация лица. Наблюдавахме подобни реакции сред регионални печатни и онлайн медии;
- **обжалване на решението на избирателната комисия** пред по-висше стоящ орган. Този административноправен механизъм бе използван само в два случая от национални печатни и електронни медии. Бяха обжалвани решения на ЦИК пред ВАС;
- след изучаване на регулаторната рамка – собствено и чрез публично зададен въпрос до ЦИК, доставчикът заедно със свои колеги поема инициатива за **конкретни промени** в нея, гарантиращи в по-голяма степен правото на информиран избор на избирателя (24 часа, 2019).

Политическите партии, коалиции, инициативни комитети винаги са приоритизирали работата с медиите, медиипланирането в организацията на кампанията. Най-често политическите субекти целят да овладеят колкото може по-голяма част от публичната сфера, купувайки си медийно време или дори цели медии, за да си гарантират относително спокойствие 30 дни преди изборния ден. Тази стратегия до голяма степен заглушава здравословния инстинкт на кандидатите да търсят и отстояват правата си пред Четвъртата власт.

Наблюдателите – българските граждански организации, регистрирани като наблюдатели на изборите, успяхме да изведем темата за **ролята и функциите на доставчиците на медийни услуги в изборен процес** до полагащата й се позиция в публичния дебат. Необходимостта от законосъобразно поведение на медиите по време на предизборната кампания бе обсъждана на две заседания на ГБСПИ през 2014. Регулярно бяха съобщавани текущи данни от мониторинг

на медиите. Нашата задача като наблюдатели на медиите в изборния процес е когато имаме съмнение за неспазване на една или друга законова норма, да проверим неговата основателност, включително като сигнализираме съответната контролираща институция; когато регистрираме нарушение, веднага да сигнализираме контролиращите органи, за да може то да бъде отстранено. Само по този начин дейността на изборните наблюдатели може да бъде полезна на политическите субекти, кандидатите при осигуряване на правото им на равнопоставеност в публичния дебат. Само чрез проактивна позиция можем да бъдем в полза на избирателите и тяхното право да направят информиран избор. Гражданската активност, граничеща с, превръщаща се в граждански натиск върху изборните институции е тази, която ни спасява от усещането за безпомощност на държавата в изборния процес.

Моделът **наблюдаваш » регистрираш » сигнализираш » предлагаш** според нас е в помощ на работата на контролиращите ЦИК и РИК, на изборната администрация, чиято основна задача, отговорност, задължение е да осигурят и обезпечат законността, публичността и демократичността на изборния процес. И накрая, демокрацията изисква активно гражданско участие.

Районна избирателна комисия Кърджали

РЕШЕНИЕ
№ 34
Кърджали, 29.08.2014

ОТНОСНО: **сигнал от сдружение „ГИСДИ",** представлявано от Михаил Стоянов Мирчев – председател на „ГИСДИ" и Катя Живкова Михайлова – ръководител на ГИСДИ „Медиен мониторинг".

В РИК Кърджали е **входиран сигнал получен по електронна поща, с вх. № 34/ 29.08.2014 год.**, в който се сигнализира за прояви на **неизпълнение на чл. 198(4) от Изборния кодекс**, установени чрез **медиен мониторинг на ГИСДИ „Парламентарни избори 2014".** Четири доставчика на медийни услуги в региона на РИК-Кърджали не са публикували условия, ред за предоставяне на време и тарифи за отразяване на предизборната кампания към 28 август 2014 г., 16.00 – три дни след обявения срок. Приложен е списък на доставчиците на медийни услуги, в чиито интернет страници не са открити оферти за платено отразяване на предизборната кампания.

Онлайн медии (регионална аудитория)	1	Кърджали нюз	http://kardjalinews.bg /
	2	Родопи 24	http://rodopi24.blogspot.com/
	3	Кърджали хабер	http://www.kircaalihaber.com/bg
	4	Арда нюз	http://ardanews.info/

След извършена проверка от страна на РИК-Кърджали, се установи че описаното в сигнала отговаря на твърденията на сдружение „ГИСДИ".

Предвид изложеното на основание чл.72, ал.1, т.17 от Изборния кодекс, Районната избирателна комисия Кърджали,

Р Е Ш И :

УКАЗВА на четирите доставчика на медийни услуги в региона на РИК-Кърджали **да изпълнят задълженията си** по чл. 198(4) от Изборния кодекс.

Решенията на РИК може да се оспорват в тридневен срок от обявяването им пред Централната избирателна комисия, която се произнася в тридневен срок с решение, което подлежи на обжалване пред Върховния административен съд

ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Беркант Барзат
СЕКРЕТАР:
Даниела Петрова

* Публикувано на 30.08.2014 в 15:43 часа

Фокусирани наблюдения

Евроизбори ‘2014: Политически лидери в медиите

По време на кампанията за Европейските избори през 2014 проведохме експериментален мониторинг на представяне на водачите в листите на българските партии БСП, ГЕРБ, ДПС (по азбучен ред тук) и коалиции и лидерите на техните европейски политически семейства в българските онлайн медии. За целите на наблюдението използвахме „Tawkwalker” – софтуер за мониторинг на онлайн пространството, предоставен ни от „Инфоскенер” ООД. Днес е изключително модерна и разпространена употребата на подобни инструменти за извършване на наблюдение. Използва се както при граждански мониторинги, така и при пазарни, маркетингови, а също и в научните изследвания на медиите и публичните комуникации. Спряхме се на точно този продукт поради неговите уникални към момента конкурентни предимства: работи на кирилица; наблюдава 150 млн. страници в интернет; позволява детайлно формулиране на индикатори за наблюдение; представя едномерни и многомерни разпределения; предоставя няколко възможности за графично представяне на резултатите; лесен за употреба.

Съвсем според очакванията установихме **убедително присъствие на българската тематика пред европейската** в пространството на българските онлайн медии (включват се: сайтове на традиционни медии и онлайн новинарски услуги). Европейската тематика сякаш не е равностойно застъпена, дори и предвид факта, че настоящата предизборна кампания е за избори за членове на ЕП.

Интересът към европейската тематика намалява в зависимост от аудиторния обхват на онлайн медията. Най-често лидерите на европейските политически семейства са споменавани в онлайн медиите с „национален” обхват. Почти незабележимо е присъствието им в онлайн медиите с „регионален” обхват.

Приемаме като възможна точка на върхов медиен интерес към европейската тематика европейските телевизионни дебати за председател на ЕК, проведени на 25 април 2014 в Маастрихт, на 9 май 2014 във Флоренция и на 15 май 2014 в Брюксел. Проверихме как медиите отразяват тези три дебата на най-високо европейско политическо равнище.

И трите дебата между кандидатите за председател на ЕК са отразени предимно от електронните медии с национално покритие – радио и телевизия, и част от онлайн медиите с национален аудиторен обхват.

В електронните издания на националните ежедневници също присъства информация за провеждането на европейските дебати. Електронните издания на регионалните ежедневници споменават сякаш мимоходом темата.

На страниците на национални и регионални ежедневници на хартия дебатите между кандидатите за председател на ЕК практически липсват.

Регионалните онлайн медии проявяват изключително слаб интерес към темата.

Идентифицирахме общо 71 публикации в онлайн медиите във връзка с Трети дебат между кандидатите за председател на ЕК. Дебатът бе проведен в Брюксел на 15 май 2014. БНТ излъчи на живо събитието. Същото направиха още 34 европейски телевизионни оператора в 25 европейски държави по предварителни данни на EBU.

Първи поглед върху заглавията на публикациите посочва следните ключови думи и отношения:

- „Истинската Евровизия събра петимата кандидати за председател на Европейската комисия" (Vesti.bg, 2014) – аналогията с последното издание на музикалния конкурс Евровизия е очевидна;
- „Кандидатите за председател на ЕК защитиха позициите си" (Bnews.bg, 2014) – съобщаване на факти;
- „Динамичен дебат" (Ftp.shum.bg, 2014) – определение на дебата;
- "Кандидатите за ЕК дебатираха за емиграцията, Русия и работните места" (Offnews.bg, 2014) – извеждане на геополитически тематичен акцент;
- „Скучна размяна на идеологически клишета" (Mediapool.bg, 2014) – съдържателна оценка на дебата.

От началото на предизборната кампания на 25 април 2014 до 21 май 2014 най-често споменавано е името на Мартин Шулц, кандидат за председател на ЕК, издигнат от ПЕС – над 1400 споменавания. Следва го Жан-Клод Юнкер, кандидатът на ЕНП – над 1100 споменавания. Кандидатът на „Европейската левица" Алексис Ципрас е на трета позиция – над 140 споменавания. Ги Верховстад – АЛДЕ, и Ска Келър – „Партия на зелените", имат почти незабележимо присъствие. Неговото име е споменато 32, а нейното 26 пъти.

За периода тук се очертават два пика в присъствието на кандидатите за председател на ЕК в българските онлайн медии. Първият – откриването на кампанията – 25-28 април 2014. Вторият – около датата на третия дебат – 13-16 май 2014. През останалото време имат по-скоро поддържаща, периферна роля.

Не изглежда ли **твърде далечна европейската тема** за българските медии, особено във време на предизборна кампания за Европейски избори '2014? Според предварителните ни данни тя не достига нивото на регионалните медии.

Има ли или няма интерес към политическия дебат като активна и жива форма на политическа комуникация? Очевидно на ниво европейска политика дебатът се завръща.

Водачите на листите за евродепутати, издигнати от българските политически партии, коалиции и инициативни комитети присъстват относително равномерно в пространството на българските онлайн медии в периода на кампанията. В следващата таблица са представени някои по-конкретни разпределения. Данните са валидни за 25.04-23.05.2014.

Таблица 25. **Евроизбори '2014: Присъствие на български и европейски кандидати в българските онлайн медии (%)**

БСП – ПЕС		ДПС - АЛДЕ		ГЕРБ - ЕНП	
Сергей Станишев	65%	Фелиз Хюсменова	97%	Томислав Дончев	84%
Ивайло Калфин	20%	Ги Верховстад	3%	Миглена Кунева	8%
Мартин Шулц	15%			Жан-Клод Юнкер	8%

Как да четем тези и подобни резултати?

Кой колкото си е платил на медиите, толкова е отразен. В условията на платена политическа реклама в медиите това е възможно обяснение.

Българските **онлайн медии проявяват ограничен интерес** към европейска тематика в момент, когато интензивно тече предизборната кампания за Европейски избори. Предвид нормата за платеното отразяване на предизборната кампания, онлайн медиите и въобще търговските медии сключват договори с българските партии, коалиции и инициативни комитети и по силата на тези договори изпращат към медиите определено от тях съдържание. **Европейските партии не се договарят с български медии** и логично не изпращат съдържание. Следователно може да се предположи, че българските кандидати просто не са захранвали медиите с информация за кампанията, която водят европейските им партийните семейства в ЕС. Било им е по-важно собственото им представяне на роден терен. Кампанията за Европейски избори по-скоро се използва като кампания – преход към следващи национални избори. Тече **кампания за Европейски избори, с политически лица и послания като за национални парламентарни избори**. Тази тенденция се разви в кампанията за Евроизбори '2019.

Разбира се, онлайн медиите също биха могли да проявят интерес и инициатива да отразяват кампаниите на европейските партии безплатно в името на информирания избор на гражданите. Ако са проявили, то тя също е отразена в посочените по-горе данни, доколкото при задаване на ключовите думи за търсене чрез програмния продукт за медиен мониторинг не е изрично въведен критерий за отсяване на платено от неплатено медийно съдържание. Не би могъл да бъде ефективен подобен критерий при описаната по-горе ситуация със сигнализирането на платените материали в тази предизборна кампания.

Освен представянето на политическите лидери, проверихме и **представянето на лидерите на мнение**, политическите говорители или още – **публични интелектуалци**. Политическите партии отглеждат свои интелектуалци, експерти. Това са така нар. лидери на мнение, инфлуенсъри, публични говорители, публични интелектуалци. Необходими са им, за да изразят и утвърдят позициите им. Необходими са им в процеса на формиране на обществено мнение и положителна обществена нагласа. Михаил Мирчев говори за кръгове на политическото говорене като модел за успешна политическа комуникация. В този модел интелектуалците – експерти, говорителите, формиращи обществено мнение, са поставени във „*втора периферия*", формират „*експертен кръг на „независимите*" (Мирчев, 2015).

Публичните интелектуалци стават жизнено важни по време на предизборна кампания. Таблица 25 дава количествена картина на представяне в онлайн медиите на някои от публичните интелектуалци и политически говорители от 25.04 до 23.05.2014. Резултатите могат да послужат само за формулиране на хипотеза относно съотношението на дясно и ляво експертно политическо говорене в онлайн медиите по време на кампанията, тъй като списъкът на говорители съвсем не е изчерпателен.

Таблица 26. **Евроизбори '2014: Присъствие на лидери на мнение в онлайн медиите**

Ориентация	Име	Присъствие
Десен политически спектър	Михаил Константинов	29%
	Огнян Минчев	15%
	Боряна Димитрова, Алфа Рисърч	15%
	Иван Кръстев	13%
	Антоний Гълъбов	10%
	Антоанета Цонева, ИРПС	6%
	Лидия Йорданова, Екзакта Рисърч Груп	5%
Ляв политически спектър	Михаил Мирчев, АССА-М, ГИСДИ	3%
	Петър-Емил Митев	2%
	Антоний Тодоров	2%

Ето и представянето на социологическите агенции в онлайн медиите по време на кампанията. Данните са валидни за периода 25.04-23.05.2014.

Таблица 27. **Евроизбори '2014: Присъствие на социологически агенции в онлайн медии**

Агенция	Галъп	Алфа Рисърч	Медиана	Сова Харис	Екзакта	АССА-М	МБМД
Представяне	34%	28%	15%	13%	7%	2%	1%

Експериментът ни със софтуера за мониторинг „TalkWalker" показа и някои съществени недостатъци. Наличието им налага да обърнем внимание, че генерираната чрез платформата за мониторинг информация може да служи като отправна точка за ориентация в тенденциите, но не е гарантирана на 100% нейната точност. Оказа се, че продуктът дава три основни проблема:

Първо, несъответствие между **датата**, на която е направена публикацията в съответната медия и датата на публикация, която се изписва от търсачката в описанието на документа. Регистрирахме немалко случаи, в които разминаването в датите е повече от 10 дни. Това определено е проблем, който вреди на качеството на получената информация – в период на предизборна кампания, която е само 30 дни, подобно разместване на датите непременно дава отклонения в точността на информацията.

Второ, **хипервръзката,** която предлага Talkwalker към оригиналната публикация невинаги води до описаната публикация. Регистрирахме немалко случаи, в които хиперлинковете водят към различни от описаните текстове.

Трето, не се предоставя **възможност за автоматично архивиране** на генерираната първична информация. След като приключи договорения период за достъп, възложителят не може да използва генерираните от самия него данни и информация, освен ако не прави ръчен архив, заглавие по заглавие.

Представихме тези несъответствия пред администраторите, поискахме отговор на въпроса: на какво се дължат. Обясниха ни, че са резултат от фактическата ситуация на българските онлайн медии – публикуват днес, но със задна дата, твърде често променят адреса на вече направени публикации, редактират заглавия и текстове след първата публикация, свалят публикации. Ако това действително е така, **колко доверие да имаме на информацията**, предоставена от онлайн медиите в предизборна ситуация, а също и след, и преди нея? Ако това действително е така, то значи, че и останалите софтуерни продукти за мониторинг на съдържанието на онлайн медиите дават същите дефекти.

Парламентарни избори '2014: 83 финансови отчета от медиите

Оферираните и договорени медийни услуги следва да бъдат отчетени в Сметната палата от доставчиците в срок до 30 дни след изборния ден, съгласно чл. 172, ал. 2 от ИК. След Европейските избори през 2014 в страницата на Сметната палата откриваме отчетите на 54 доставчика на медийни услуги. След изборите за народни представители броят им е 83.[37]

[37] Отчетите на доставчиците на услуги за изборите през 2014 са достъпни на: http://www.bulnao.government.bg/bg/articles/dostavchici-na-uslugi-1259. Представени са 62 отчета за

Въпросите обаче остават:

- отчитат ли доставчиците всичките си договори;
- договарят ли официално отношенията си с политическите партии, коалиции и независими кандидати.

Дали договарят официално или предпочитат да скрият от избирателите и от данъчните сделките, които правят – това е въпрос на тяхната съвест, на тяхното съзнание за обществената им роля, функции и мисия, особено по време на предизборна кампания. Граждански мониторинг не би могъл да проследи детайлите в развитието на сенчестите отношения между медии и политици. Той може само да даде знак за съществуването на такива и да провокира тяхното разследване от правоимащите органи. В предизборната кампания за предсрочните парламентарни избори регистрирахме наличие на банери на политически партии и кандидат-депутати, текстови материали и визуални изображения в подкрепа на дадена листа или кандидат в интернет страниците на няколко онлайн медии. Открихме оферти за предоставяне на медийни услуги, но не открихме обявени договори. Възможно е доставчиците да са планували платено отразяване, свидетелство за което е наличието на оферта, но впоследствие да не са успели да се договорят с възложителите и да са решили да отразяват кампанията безплатно, в полза на обществения интерес. Възможно е и обратното – отразяват платено с банери, и то анимирани, но не договарят, не обявяват отношения с партии, коалиции, инициативни комитети, не отчитат приходи. Сигнализирахме за това съответните РИК.

Каква част от официално обявените договори са отчетени в Сметната палата може да се провери от всеки – граждански наблюдател, избирател, изборна администрация. Достатъчно е да прегледа публикуваната на страницата на Сметната палата и общодостъпна база данни, представяща отчетите за предоставяне медийни услуги в рамките на кампанията от доставчиците на медийни услуги. И е редно да се правят такива проверки от няколко несвързани една с друга граждански организации в името на публичността, прозрачността на изборния процес.

Проблемът е, че базата данни на Сметната палата позволява само последващ контрол – тя съдържа информация, предоставена на Палатата от доставчиците до 30 дни след изборния ден. Според сега действащото законодателство заплащането на договорените услуги се извършва предварително, т.е. няма да е проблем договорът и фактурата да бъдат отчетени преди извършване на услугите, за да се даде възможност за текущ финансов контрол. Подобна мярка, освен че би добавила още една доза прозрачност на изборния процес – ще бъде

Евроизбори ‘2014 и 108 за националните избори. Отделихме от тях само отчетите на доставчиците на медийни услуги по смисъла на чл. § 1, т. 16 от Допълнителните разпоредби на ИК.

възможно текущо сравнение на обявени и отчетени договори, би реализирала и ефект по отношение на спазването на изборните норми за публикуване на договорите и предварително заплащане на договорените медийни услуги. Регистрирахме множество оферти за разсрочено плащане, отстъпки при предварително плащане и др. заобикаляния на закона в предходните две кампании. Дали все пак договорените услуги са платени предварително или не, ще разберем от анализ на предоставената от Сметната палата информация за договорени медийни услуги в предизборната кампания.

Какво още показват отчетите на доставчиците?

- **Декларирани приходи** на доставчиците на медийни услуги по договори за платено отразяване на предизборната кампания с политически партии, коалиции, инициативни комитети;
- **Официални разходи** на партии, коалиции и независими кандидати за платени медийни услуги, предоставяни от доставчици на медийни услуги;
- **Изпълнение или нарушение** на нормата на ИК за предварително заплащане на договорените медийни услуги;
- **Обявени договори** с кандидати от листите, провеждащи мажоритарна кампания за преференциално гласуване;
- Разходване на **медийните пакети**;
- Нарушения на чл. 172, ал. 2 от ИК – доставчици, които **не са отчели извършените от тях услуги**;
- Някои **интересни факти**.

Приходи на медиите – разходи на кандидатите

По изчисления на ИРПС кандидатите са платили на доставчиците на медийни услуги общо 4 385 587,23 лв. (без ДДС) за отразяване на кампанията за Парламентарни избори ‘2014 (ИРПС, 2014). Според калкулацията на СЕМ общата стойност на средствата, изразходвани за пропагандно облъчване на избирателите чрез електронни медии (радио и телевизия), е 2 185 881,48 лв. (без ДДС) (СЕМ, 2014).

Проблемът е, че в докладите на колегите, извършващи мониторинг, не става ясно на каква база са направени тези изчисления: на база отчетите на доставчиците на медийни услуги, или върху информацията от финансовите отчети на политическите партии, или по информация за сключените договори, текущо предоставяна на интернет страниците на доставчиците. Ето например два озадачаващи щриха: според ИРПС за медийни услуги в **Радио „К2”** са вложени 5000 лв. без ДДС или 6000 лв. с ДДС – според данните от отчетите на доставчи-

ците, представени на страницата на Сметната палата, „Анаили Мили" ЕООД, доставчик на радиопрограма Радио „К2" отчита 7440 лв. с ДДС – с 1440 лв. повече от обявеното от ИРПС; Реформаторски блок плаща на Нова телевизия 57092, 09 лв. без ДДС според ИРПС, а според СЕМ – 60782,99 лв. без ДДС.

На какво се дължат тези и други подобни разминавания? Разминавания като първото, между данни на ИРПС и отчети на доставчиците, е възможно да се получат, ако ИРПС не е калкулирал сумите по отчети на доставчиците, а по отчети на политическите партии. Ако е така, то разминаването съвсем не е дребен щрих. Излиза, че **партиите отчитат разход, а доставчиците не отчитат приход** – истинска сива икономика в предизборен период. Или **партиите не отчитат разход, а доставчиците отчитат приход** – истинско задкулисие по време на предизборна кампания, плащат си, за да ги отразяват, а интерпретират това като спонтанен интерес на медията. Разминавания като второто – между данните на два наблюдателя за едно и също нещо, може да се дължат на различната база за изчисление на сумите, инвестирани в медии по време на кампанията.

Тук просто отбелязваме наблюдението си. Няма да задълбочим проверките и анализите, защото целта ни не е анализ на финансовата отчетност по време на предизборна кампания. В отчетите, предадени от доставчиците в Сметната палата, се опитахме да видим същностни характеристики на взаимоотношенията между доставчиците и кандидатите, както и да проверим изпълнението на конкретни норми на ИК.

Какво видяхме зад посочените суми?

Най-напред, кои са **най-ефективните канали за политическа комуникация** по време на предизборна кампания през погледа на политическите партии, коалиции и инициативни комитети?

С най-много договори и най-много отчетени фактури са трите национални телевизии – **БТВ**, **Нова телевизия** и на трето място – обществената **БНТ**. Следвани са от няколко радиа с национален обхват – **радио „Дарик**", **радио „К2"**. Любопитно е **отсъствието на общественото БНР** – на страницата на Сметната палата не откриваме отчет на БНР. Възможно ли е БНР да е работило само в обществена полза и да не е предоставяло платени медийни услуги по време на предизборната кампания?

Още при съдържателния анализ на публикуваните оферти за предоставяне на медийни услуги по време на предизборната кампания регистрирахме някои опити от страна на доставчиците да заобиколят нормата на ИК за **предварително заплащане на договорените медийни услуги**. Срещнахме предложения за отстъпки при авансово плащане, за разсрочено плащане и др. подобни.

Изискването на ИК за предварително заплащане на медийните услуги е в услуга и защита на доставчиците. Цели превенция на неплащането или прекалено закъснялото заплащане – такива случаи в предходни кампании е имало. Защо **доставчиците се отказват** от тази своя защита, предлагат варианти за разсрочване, стимули за авансово заплащане, ясно съзнавайки, че всичко това ги поставя в противоречие с изборното законодателство?

Може би защото смятат, че с възможности за гъвкавост на условията за заплащане ще привлекат повече клиенти – дъмпингова логика на обикновен търговец. Може би защото са принудени от политическите партии да разсрочват плащанията – ако е така, трудно бихме могли да говорим за независимост на медиите.

Дали заплащането е извършено предварително, според изискването на ИК, разсрочено или след приключване на кампанията в категорично противоречие на изборното законодателство, може да се провери при съдържателен анализ на отчетите на доставчиците, предоставени на Сметната палата. Регистрирахме следното:

- По отношение на обема анализирани отчети – **83-те доставчика** на медийни услуги, чийто отчети са публикувани на страницата на Сметната палата, са отчели общо **714 плащания** по договори за предоставяне на медийни услуги в рамките на предизборната кампания.
- По отношение на еднозначното разбиране и тълкуване на нормата от ИК „*Заплащането се извършва предварително*". Как следва да се разбира и тълкува думата *предварително* в този законодателен контекст? Ето две от възможните тълкувания, които водят до два различни модела на изпълнение на законовата норма. Първо, заплащането на договорените медийни услуги, пакет от услуги, се извършва преди началната дата за изпълнение на договора в пълен размер. Второ, заплащането се извършва непосредствено преди извършването на конкретната медийна услуга. При такова тълкуване са допустими плащания в целия период на договора, всяко от които предхожда изпълнението на конкретна услуга от взаимно договорения пакет.

В условията на възможност за **различно четене** и разбиране на закона наблюдаваме и **различни модели за неговото прилагане**:

- **Датата на плащането съвпада** с датата на издаването на първичния счетоводен документ, т.е. заплащането на договорените медийни услуги е извършено според изискването на ИК. Идентифицирахме **227** такива плащания в отчетите на доставчиците на медийни услуги.
- Датата на плащането е **до 5 дни след датата на издаване на фактура**. Отброихме **201** такива плащания. От позицията на граждански

медиен наблюдател и въз основа на предоставената от Сметната палата отчетна информация приемаме това решение като съобразено с нормата на ИК за предварително заплащане на медийните услуги.

Таблица 28. **Модели на плащания по договори за предоставяне на медийни услуги**

Модел	Дата на плащане = дата на ф-ра	**ДО** 5 дни след ф-ра	Дата на плащане < дата на ф-ра	Разсрочено плащане след ф-ра	Плащане: **НАД** 5 дни след ф-ра	Плащане: след изборен ден	Няма дата на плащане
714 бр. плащания	227	201	126	35	56	53	16

От всички **83** публикувани на страницата на Сметната палата отчети на доставчици на медийни услуги откроихме едва **13** „идеални" от законова гледна точка отчета. Такива, в които всички посочени плащания са извършени безсъмнено предварително – или датата на плащане съвпада с датата на издаване на фактурата, или има до 5 дни разминаване между двете. Сред тази група преобладават отчетите на търговски доставчици с регионално аудиторно покритие. Обемът на отчетените от тях плащания достига максимум до 11. Естествено е тук да помислим, че ако доставчикът работи с по-малък обем договори и по-малко възложители, възможността да изпълни всички тях в съответствие със законовата рамка нараства. Проверихме тази хипотеза и открихме, че не броят на сключените договори определя законосъобразното поведение на доставчика. Тъкмо напротив, сред отчетите извън „идеалните 13" идентифицираме немалък брой отчети с малък брой плащания – 3-5-7, които са извършени или след изборния ден, или с голямо времево отстояние от датата на издаване на фактурата, или разсрочено, или чиято дата на извършване не е посочена. Други са факторите, не е обемът на работата, които мотивират и правят възможно законосъобразното поведение както на доставчиците, така и на възложителите по време на предизборната кампания.

Добра практика в това отношение представят ОП Общински медиен център Шумен, доставящ „**Телевизия Шумен**", и община Балчик, доставчик на общински седмичен вестник „Балчик". Общински медиен център Шумен отчита 11 плащания, а община Балчик – 5, като всички плащания са извършени едновременно с издаването на първичния счетоводен документ.

Плащането се извършва преди датата на издаване на фактурата.

Регистрираме **126** такива решения.

Този модел на плащане е най-разпространен сред доставчиците на аудио-визуални медийни услуги с национален обхват, доставящи програмите на

националните телевизии БНТ, Нова Телевизия и Би Ти Ви. Интересно е какво ги мотивира да изберат и използват модела „плащане преди издаване на фактурата". Плащане преди издаване на фактурата е своеобразна застраховка за извършителя на услугата, че ще получи договорената сума за извършване на услугата. Толкова ли е ниска степента на доверие между партии и медии?

От гледна точка на счетоводната отчетност тук няма нарушение, доколкото в срок до 5 дни след настъпване на данъчното събитие следва да се издаде и съответният първичен счетоводен документ. Нарушение възниква, ако издаването на фактурата се забави повече от 5 дни – регистрирахме и такива плащания. В общия случай, от гледна точка на изборното законодателство, нарушение при този модел на плащане също няма, доколкото датата на извършване на плащането със сигурност предхожда датата на изпълнение на договорените услуги – приемаме фактурата като доказателство за извършена работа. Но има и няколко изключения.

Регистрираме няколко плащания от ПП ДПС, ПП Движение 21, ПП Република БГ, КП БСП – Лява България, КП ПФ, направени към „Би Ти Ви Медия Груп" ЕАД 14 до 30 дни преди датата на издаване на фактурата. В този ред най-забележително е плащането на ПП ДПС към „Колонел" АД, доставящ габровския вестник „100 вести". Плащането е извършено на 10 май 2014 и фактурирано на 13 октомври 2014. Забележете, изглежда ДПС се е готвила за предсрочните парламентарни избори през 2014 още по време на кампанията за Европейските избори. Договорила е и е предплатила медийни услуги тогава, а е получила фактура след парламентарните избори. По тези и други подобни случаи последна дума има Сметната палата.

От гледна точка на изборното законодателство и изискването за предварително заплащане на договорените медийни услуги в част от случаите, при които фактурата се издава след извършване на плащането, е възможно да има нарушение. Не можем да бъдем сигурни, че заплащането е извършено преди предоставяне на услугите, когато е отчетено с дата 2-4 октомври и размерът е в хиляди лева.

Пример 1: ПП Атака плаща 8430 лв. на „Нова Броудкастинг" АД на 4 октомври 2014 за „излъчване на клипове и репортажи". Но, моля ви, 4 октомври е денят за размисъл, в който всякаква форма на политическа предизборна реклама и агитация е забранена.

Пример 2: КП „Патриотичен фронт" плаща 7650 лв. на „Нова Броудкастинг" АД на 3 октомври 2014 за „излъчване на клипове и репортажи". За да е спазено изискването на ИК за предварително заплащане на услугите, те следва да са заплатени рано сутринта, за да има телевизионно време услугите да бъдат изпълнени до 24 ч. на същия ден. В следващия ден агитацията е забранена.

Пример 3: И ПП АБВ прави едно съмнително плащане към същия доставчик на 1 октомври 2014 в размер на 15709,45 лв., които следва да бъдат усвоени в следващите 3 дни.

Безспорно без противоречие с изборното законодателство и нормата за предварително заплащане на договорените медийни услуги, но в стил „Господари на ефира" е плащането в размер на 23 027,52 лв., извършено от ПП ГЕРБ към „Би Ти Ви Медиа Груп" ЕАД 51 години преди предсрочните парламентарни избори на 5 октомври 2014. Посочената дата на плащането е 16 януари 1963. Фактурата е издадена на 21 октомври 2014.

Плащането е извършено на части, разсрочено на няколко вноски след датата на издаване на първичния счетоводен документ.

Регистрирахме **35** такива плащания. Любопитно е, че една трета от всичките 35 разсрочени плащания са към „БТВ Медиа Груп" ЕАД.

Можем да приемем този начин на разсрочено плащане за законово приемлив при тълкуването, че **предварително означава заплащане непосредствено преди извършване на конкретната услуга** от договорените. Категорично извън закона излизат последните вноски, направени в изборния ден или след него. И нещо повече – доставчиците: България он еър, „Обединени свободни медии" АД – в. „Преса", Дарик Радио АД, Евроком НКТ ООД, Евроком Царевец, Инвестор АД, Скат ООД, Тема, Стандарт нюз АД, Топ новини, Фокус Нунти ООД, Би Ти Ви Медиа Груп ЕАД отчитат немалко последни плащания, извършени 15 до 20 и повече дни след изборния.

Плащането се извършва след датата на издаване на първичния счетоводен документ в период от 5-7-10 или повече дни.

Регистрираме **56** плащания, извършени **5** дни след датата на издаване на първичния документ.

От гледна точка на счетоводната отчетност тук може би няма проблем. Да каже Сметната палата. В част от случаите това е решението, отразяващо формата „разсрочено плащане" на договорените услуги. От гледна точка спазване на изборното законодателство от възложители и доставчици на медийни услуги е възможно да възникне проблем. Можем ли да бъдем сигурни, че заплащането на медийните услуги е извършено предварително, преди предоставяне на услугите, при положение че има издадена фактура, а плащането по нея е станало по-късно, т.е. след като договорът е вече в сила и предоставянето на услугите – факт? Немалка част от плащанията, извършени след датата на издаване на фактура, са с дата, близка до изборния ден – 3, 4 дори и 5 октомври. Възможно ли е партиите и медиите да са се споразумели да не спазват ИК – да работят съвместно по време на кампанията и да изчистват сметките си към края? Съв-

сем реалистично, особено когато фактурата е издадена в началото на кампанията, а плащането е извършено в края.

Плащането се извършва след изборния ден.

Тук нарушението на законовата норма за предварително заплащане е очевидно. Регистрираме **53 закъснели** плащания. Не са включени плащанията, извършени от ЦИК чрез медийни пакети. Редът и сроковете за тяхното извършване не влизат в установения общ ред за предварително заплащане на медийните услуги.

Най-много такива закъснели плащания прави КП АБВ. Броят им е **20**, както показват отчетите на доставчиците на медийни услуги. ПП ГЕРБ е закъсняла с плащането **6** пъти, КП Реформаторски блок – **5** и ПП ДПС – **4**.

Таблица 29. **Парламентарни избори ’2014. Плащания по договори за медийни услуги**

	Участник	Медиен пакет лв.	Плащане на медийни услуги (брой плащания)			
			Раз-срочено	След 5.10.’14	5 дни след ф-ра	Няма дата
1	КП АБВ	40 000	12	20	10	2
2	ПП ГЕРБ	–	–	6	6	1
3	КП РБ (ДСБ)	34 286	**6**	**5**	**7**	**1**
4	ПП ДПС	–	1	6	9	2
5	КП БСП – Лява България	15 385	5	2	8	4
6	ПП Република БГ	40 000	1	1	4	1
7	ПП ББЦ	28 571	5	2	2	–
8	ПП Движение 21	40 000	–	2	–	–
9	ПП Нова България	40 000	–	2	–	1
10	ПП Атака	–	2	1	2	–
11	КП ПФ	–	2	1	4	1
12	ПП Глас народен	–	–	1	1	–
13	КП Десните	40 000	–	1	–	–
14	ПП Лидер	–	–	1	–	–
15	Антони Тренчев (РБ)	–	–	1	–	–
16	Ивайло Московски (ГЕРБ)	–	–	1	–	–
17	ПП Нова Алтернатива	40 000	1	–	–	1
	Общ брой плащания	**160**	**35**	**53**	**56**	**16**

Най-много закъснели плащания приема Дарик Радио АД. Броят им е 8 (4 от ПП АБВ и по 1 от ПП Атака, ПП ДПС, КП Реформаторски Блок, ПП Република БГ). Следват България он еър с 5 получени след изборния ден плащания (3 от ПП ДПС чрез тяхната агенция „Аргент” ООД и по 1 от КП АБВ и „Десните”) и Нет инфо с 4 (2 от ПП Движение 21 и 2 от ПП Нова България).

Таблица 30. **Закъснели плащания на медийни услуги**

	Получател (ДМУ)		Възложител		Дата
		бр.пл.		бр.пл.	
1	Дарик Радио АД	8	ПП АБВ	4	6.10.2014
2	*Дарик Радио*				7.10.2014
3					10.10.2014
4					16.10.2014
5			ПП Атака	1	9.10.2014
6			ПП ДПС	1	21.10.2014
7			КП РБ	1	10.10.2014
8			ПП Република БГ	1	17.10.2014
9	България он Еър	5	ПП ДПС	2	7.10.2014
10				1	8.10.2014
11			КП АБВ	1	13.10.2014
12			КП Десните	1	7.10.2014
13	Нет инфо	4	ПП Движение 21	2	8.10.2014
14			ПП Нова България	1	8.10.2014
15				1	28.10.2014
16	Нова Броудкастинг груп АД	3	Антони Тренчев (РБ)	1	6.10.2014
17	*Нова ТВ*		КП ПФ	1	3.10.2014
18			ББЦ	1	3.10.2014
19	Би Ти Ви Медиа Груп ЕАД	3	КП РБ	2	15.10.2014
20			ББЦ	1	6.10.2014
21	Фокус Нунти ООД	3	КП АБВ	1	6.10.2014
22			КП АБВ	1	8.10.2014
23			КП АБВ	1	27.10.2014
24	Конкурент ООД	2	ПП ГЕРБ	1	6.10.2014
25	*в. Конкурент*		Ив. Московски (ГЕРБ)	1	20.10.2014
26	Марица	2	КП АБВ	2	31.10.2014
27	Ние	2	КП АБВ	1	27.10.2014
28	*в. Ние*		ПП ГЕРБ	1	16.10.2014
29	Отзвук	2	ПП ДСБ (РБ)	1	5.10.2014
30	*в. Отзвук*		ПП БСП	1	5.10.2014
31	Обединени свободни медии АД	2	КП АБВ	1	6.10.2014
32	*в. Преса*			1	10.10.2014
33	Хасково Тв	2	ПП ДСБ (РБ)	1	13.10.2014
34	*Хасково Тв*		КП АБВ	1	16.10.2014
35	Янтра прес	1	ПП ГЕРБ	1	10.10.2014
36	Хасковска Марица	1	ПП ДПС	1	31.10.2014
37	Колонел АД - *в. 100 вести*	1	ПП АБВ	1	7.10.2014
38	ИК Борба АД - *в. Борба*	1	ПП АБВ	1	23.10.2014
39	Гледища - *в. Гледища*	1	ПП ГЕРБ	1	15.10.2014
40	ТВ Евроком Царевец	1	ПП ГЕРБ	1	13.10.2014
41	Утро АД - *в. Утро*	1	КП АБВ	1	23.10.2014
42	Инвестор БГ	1	КП АБВ	1	14.10.2014
43	Радио Тангра	1	ПП ГЕРБ	1	23.10.2014
44	Радиокомпания Си Джей ООД	1	ПП Глас народен	1	13.10.2014
45	Сливен нет	1	ПП БСП	1	20.10.2014
46	Сп. Тема, *сп. Тема*	1	КП АБВ	1	13.10.2014
47	Стандарт нюз АД, *в. Стандарт*	1	КП АБВ	1	6.10.2014
48	Троян 21	1	ПП ДПС	1	7.11.2014
49	Фрог нюз	1	ПП Лидер	1	6.10.2014
	Общо	**53**		**53**	

Какво означават тези данни?

Определени партии и определени медии са се споразумели **да не спазват разпоредбите на ИК**, конкретно нормата за предварително заплащане на медийните услуги. Едните нямат пари да платят предварително, а на другите все пак парите им трябват и доброволно приемат да изчакат колкото е необходимо. Сделката е изгодна и за двете страни. Вероятността да бъде забелязана не е голяма – от 2011 досега винаги е правена, никой не й е обръщал внимание. Риск от някакъв вид санкция – морална или материална, практически не съществува – в ИК не е предвидена нито санкция, нито механизъм, нито институция за нейното налагане. Само едно малко притеснение идва от публичния регистър, който ИК задължава Сметната палата да води, но кой би се задълбочил да изследва регистъра зад видимата преграда на простите аритметични сборове на вложени левове в медиите. И сделката минава, но далеч от *fair play*.

Възможен е и втори сценарий. **Партиите изнудват медиите** да им направят съответните компромиси. И медиите приемат от страх да не загубят пари, авторитет, статус, власт. В списъка на медии, приели закъснели плащания, има само такива, които са с отдавна утвърдени авторитет и статус, по нищо не личи да имат някакви финансови затруднения. И ако тези медии, от страх да не загубят, са приели **играта на партиите отвъд закона**, то няма никакъв смисъл повече да говорим за независимост на българските медии, няма смисъл да очакваме от тях да са „куче пазач", защото очевидно вече са станали куче, което носи вестника и изпълнява заповеди.

В отчетите на 10 доставчика регистрирахме **16** случая, в които доставчикът не посочва дата на извършване на плащането.

Ако причината за това е, че към датата на подаване на отчета в Сметната палата плащането все още не е извършено, то тази причина води към хипотезата за нарушение на нормата за предварително заплащане на медийните услуги. Доставчиците са задължени да предадат отчетите си до 30 дни след изборния ден. Оставяме на Сметната палата да изясни причините за липсващата дата на плащане.

Договори с кандидати от листите за преференциално гласуване

В началото на предизборната кампания зададахме въпроса дали възможността за преференциално гласуване ще създаде нов сив пазар за доставчиците на медийни услуги и политиците на гърба на избирателите? Кандидатите от депутатските листи ще се договарят ли независимо от партиите си с медиите за платено отразяване на мажоритарната им кампания? Медиите ще обявят ли

тези договори? Потърсихме отговорите в отчетите на доставчиците, депозирани в Сметната палата.

Сред прегледаните **83** отчета сключени договори с кандидат от дадена листа са рядкост. Регистрирахме 28 договора, сключени с кандидатите:

- Антони Антониев Тренчев, РБ, 24 МИР София – с „Нова Броудкастинг груп" АД;
- Меглена Кунева, РБ, 25 МИР София – с „Нет инфо" АД – в полза на РБ;
- Меглена Кунева, РБ, 25 МИР София – с „Фокус нунти" АД;
- Анна Кирилова Бистричка, РБ, 1 МИР Благоевград – с „Нет инфо";
- Йордан Тошков Йорданов, РБ, 8 МИР Добрич – с „Нет инфо";
- Димитър Шишков, РБ, 16 МИР Пловдив – с „Нет инфо";
- Димитър Шишков, РБ, 16 МИР Пловдив – с Дарик Радио;
- Нина Борова, РБ, 21 МИР Сливен – със „Сливен нет";
- Кирчо Димитров, РБ, 21 МИР Сливен – със „Сливен нет";
- Кирчо Димитров, РБ, 21 МИР Сливен – с Дарик Радио
- Живко Табаков, РБ, 2 МИР Бургас – с „Черноморски фар";
- Бойка Маринска, РБ, 13 МИР Пазарджик – с БТА;
- Гроздан Караджов, РБ, 24 МИР София – с БНТ, чл. 162 (1) т. 2 от ИК;
- Атанас Атанасов, РБ, 23 МИР София – с БНТ, чл. 162 (1) т. 2 от ИК;
- Петър Славов, РБ, (ДСБ) 23 МИР София – с „Ксениум" ООД (svejo.net);
- Мартин Димитров, РБ, (ДСБ) 24 МИР София – с „Ксениум" ООД (svejo.net);
- Ивайло Московски, ПП ГЕРБ, 23 МИР София – с в. „Конкурент" чрез „Киви" ООД;
- Димитър Танев, ПП ГЕРБ, 1 МИР Благоевград – с Дарик Радио;
- Тотьо Младенов, ПП ГЕРБ, 6 МИР Враца – с в. „Конкурент" чрез „Кота 97";
- Татяна Дончева, ПП Движение 21 – със сп. „Тема";
- Камен Иванов, ПП Движение 21, 17 МИР Пловдив – с Радио Дарик АД – в полза на Движение 21;
- Пламен Марков, ПП Движение 21, 29 МИР Хасково – с БНТ, чл. 162, ал. 1, т. 2 от ИК;
- Пламен Марков, ПП Движение 21, 29 МИР Хасково – с в. „Хасковска Марица"

- Димитър Митев, ПП Българска социалдемокрация, 25 МИР София – с Елит медия България ЕООД – в полза на ПП Българска социалдемокрация;
- Синтия Трифонова Недялкова, ПП „Зелените", 8 МИР Добрич – с „Нет инфо";
- Хелия Божилова, Коалиция „Десните", 30 МИР Шумен – с „Шумен сити";
- Весела Лечева, БСП – Лява България, 4 МИР Велико Търново – с „Янтра Прес" АД.

Очевидно **договарянето с отделен кандидат** от листата е модел на **Реформаторския блок**. В 4 от случаите в отчетите са описани медийни услуги в полза на кандидата – Петър Савов, Мартин Димитров (в графа „Клиент" е посочена партията, а в графа „Участник, за когото е предназначена услугата" – името на кандидата), Нина Борова и Кирчо Димитров (описанието еднозначно говори за наличие на договаряне между кандидат от листата и доставчик за отразяване на мажоритарната му кампания, т.е. в отговор на възможността за преференциално гласуване и в търсене на възможности за увеличаване на обема на преференциите за кандидата). В други два случая доставчикът дава пояснение, че договорът е сключен с кандидат върху правното основание за финансиране на кампанията със средства от кандидатите (чл. 161, ал. 1, т. 2 от ИК). При това условие са подписани договорите между Гроздан Караджов и Атанас Атанасов от РБ, Пламен Марков от ПП „Движение 21" и БНТ. Възможни са две тълкувания: първото – това е договор в полза на кандидат от листата; второто – кандидатът финансира кампанията, договаря и подписва от свое име в полза на коалицията. Възможно е и останалите договори да са в полза на листата, но персонализирана в лицето на подписващия договора кандидат.

Изключението в този списък се намира в отчета на „**Янтра прес" АД**. Доставчикът отчита плащане по договор с кандидата Весела Лечева от БСП – Лява България. В графа „Клиент" фигурира рекламна агенция, в графа „*Участник, за който е предназначена услугата*" е изписано „*преференциален вот Весела Лечева*". Така подадената информация не позволява букет от възможни тълкувания, а само едно – тук категорично и недвусмислено имаме договор с кандидат за отразяване на мажоритарната му кампания.

Разходване на медийните пакети

ИК въвежда така нар. медийни пакети – до 40 хил. лв. публичен, държавен ресурс, предназначен за медийни услуги, отпускан на кандидатите от ЦИК, съобразно списък с критерии и целящ да изравни възможностите на кандидатите за достъп до публичното, медийно пространство (чл. 178 от ИК). Медийните пакети се предоставят на политическите партии от ЦИК. Изразходват се за зап-

лащане на медийни услуги по договор с доставчици на медийни услуги, като се договарят кандидатът и доставчикът, а заплащането се извършва от ЦИК. При заплащане на медийни услуги чрез средства от медийни пакети не важи изискването за предварително заплащане на услугите. Тъкмо обратното – договорените медийни услуги се заплащат след като бъдат изпълнени, 7 дни след депозиране на искане за изплащане на предоставените услуги от доставчика, заедно с представяне на конкретни доказателства за изпълнението им[38]:

- протокол, подписан от страните по договора, за приемане на изпълнението;
- доказателства, удостоверяващи изпълнението на предмета на договора в пълен обем;
- оригинал на фактура, издадена от доставчика на медийна услуга, с основание за плащане: „за заплащане на услуга (като се опише и видът на услугата, така, както е описана в договора) по медиен пакет на партия/коалиция/инициативен комитет (посочване наименованието на страната по договора според регистрацията в ЦИК или РИК)".

Средствата от медийните пакети се отчитат от партиите, коалициите и инициативните комитети в Сметната палата и се отразяват в единния публичен регистър на палатата.

Очаквахме да намерим информация за това как са разходвани средствата от предоставените медийни пакети в предизборната кампания за Парламентарни избори '2014 и в отчетите на доставчиците на медийни услуги, публикувани на страницата на Сметната палата. Те са страна по договора, и ако в бюджетите на политическите партии средствата от медийните пакети, вложени в медийни услуги са разход, то в бюджетите на доставчиците те следва да са приход. Доставчиците са длъжни да отчетат приходите си от договори за платено отразяване на кампанията до 30 дни в Сметната палата, по образец на Палатата. **Образецът** систематизира следната информация:

- **Клиент** – възложител по договора, който извършва плащането – може да е политическа партия, коалиция, инициативен комитет, може да е рекламна или пиар посредническа агенция, може да е ЦИК, когато услугите се заплащат чрез медийни пакети;
- **Участник** в предизборната кампания, за който е предназначена услугата – има случаи, в които клиентът и участникът не са едно и също лице, напр. ако дадена партия работи с посредническа рекламна агенция, договорите с доставчиците се сключват с агенцията, тя е клиент, в полза на политическата партия; също при разплащане чрез

[38] ЦИК. *Решение № 785-НС* от 26.08.2014.

медийни пакети – клиент е ЦИК, а договорът е в полза на партия, коалиция, инициативен комитет;

- **Аксесоари на първичния счетоводен документ**: дата на издаване, описание на услугата, стойност с ДДС;
- **Плащания**: дата на плащане, получена сума от клиент/участник или от ЦИК (по медиен пакет), неразплатена сума.

В отчетите на 7 доставчика на медийни услуги – 2 на радиоуслуги и 5 телевизионни, регистрирахме наличие на приход от медиен пакет. Общият брой договори, заплатени чрез средства от медийни пакети, е **67**. Не открихме договори, заплатени със средства от медийни пакети с ПП Общество за нова България (40 000 лв.) и инициативните комитети, издигнали кандидатите Хасан Енимехмедов, Веска Атанасова Волева, Благо Димитров Джиев (всеки с пакет на стойност 5000 лв.). Не са изразходвали своите 40 000 медийни лева в пълен размер следните политически партии: Нова алтернатива, БНС – НД, Нова България, Новото време; коалициите: АБВ, Левицата и Зелена партия; инициативният комитет, издигнал независим кандидат Господин Тонев.

Обръщаме внимание на факта, че не всички доставчици, които са предоставяли платени медийни услуги по време на кампанията, са предали своите отчети. Поради тази причина числата, споменати тук, отразяват само декларираното и отчетеното от самите доставчици.

В момента указанието е твърде лаконично – забележка под таблицата за отчет, в която се обяснява, че в колона 3 се отбелязва наименованието на участника, за когото е предназначена услугата, в случаите, че той е различен от „клиента". При това указание част от доставчиците, отчитащи приходи от медийни пакети, са посочили ЦИК в Графа 2 „Клиент", както е редно (БТВ Медиа Груп ЕАД, Нова Броудкастинг Груп АД, Радиокомпания Си Джей ООД), други са посочили името на участника, за когото е предназначена услугата (БНТ, Евроком НКТ ООД, Дарик Радио АД), като по този начин дублират информацията в Графа 2 и Графа 3. Следващата особеност при попълването на отчетите е в Графа „Плащания". В нея е предвидено отчитане на плащания от два източника: от клиент/участник (9) и от ЦИК (10) – медийни пакети, съответно в две подграфи. Когато плащането е от медиен пакет, то следва да бъде отчетено в Графа 10 „от ЦИК". Доставчиците обаче реагират отново по два различни начина: тези, които посочват ЦИК в графа „Клиент", не посочват суми в графа „от ЦИК", те изписват общата сума, получена от медиен пакет само в Графа 7 „Стойност" и обратното. И в двата избрани от доставчиците варианта на отчитане става ясно как са разходвани средства от медийни пакети. Но нали функцията на единния образец е да систематизира информацията от различните източници, да я предаде по еднакъв начин, за да улесни сравнимостта и последващите анализи.

Медийни пакети, разходвани към доставчици, които не са публикували оферти

Още по време на предизборната кампания за избори за членове на Европейския парламент от Р България, на 25 май 2014, поставихме въпроса за условията, при които се разходват средствата от медийните пакети за медийни услуги. Конкретно: **Дали доставчици на медийни услуги, които не са изпълнили задължението си по ИК да обявят офертите си за платено отразяване на предизборната кампания в определения срок, имат право да получават средства от медийни пакети?** Въпроса поставихме и на Второто заседание на ГБСПИ към Министерски съвет от 8 септември 2014. ЦИК, в свое решение относно предоставянето и разходването на медийни пакети за предизборната кампания за избори за народни представители на 5 октомври 2014 допълни, че за да получат средства от медийни пакети доставчиците следва да са обявявили условията и реда, и тарифите за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания в законово указания срок. По този начин ЦИК категорично прие предложението ни да не се разпределя публичен ресурс към доставчици, неизпълнили задълженията си според изборното законодателство. Остава само въпросът дали и как ЦИК ще проверява кои доставчици са публикували офертите.

От отчетите на доставчиците и тези на политическите партии, коалиции, инициативни комитети, представени на Сметната палата след Парламентарни избори ‘2014 виждаме, че доставчиците, получили средства от медийни пакети са следните **8**: ТВ „Европа” АД; Нова Броудкастинг Груп АД; Евроком НКТ ООД; БТВ Медиа Груп ЕАД; БНТ; Дарик Радио АД; Радиокомпания Си Джей ООД; ЕТ „Третата възраст – Росица Николова”.

Според мониторинговите данни на колегите наблюдатели и СЕМ, с изключение на **1** от тях, всички останали са спазили изискването да публикуват предизборните си оферти в установения от закона срок.

Изключението е ТВ „Европа” АД. На 28 август 2014 ГИСДИ изпрати сигнал до ЦИК със списък на 72 доставчика, които три дни след срока по закон все още не бяха публикували своите оферти. В този списък е и ТВ „Европа” АД. ЦИК не реагира по този сигнал.

В доклада от медийния мониторинг на СЕМ четем, че ТВ „Европа” АД не е оповестила информация за условия, ред за предоставяне на време и тарифи за предизборната кампания към 5 септември 2014. Изискваната от закона информация е публикувана на страницата на доставчика едва на 9 септември 2014 г. (СЕМ, 2014 НС)

Неизпълнението на чл. 198, ал. 4 от ИК от страна на доставчика ТВ „Европа” АД е констатирано от двама независими наблюдатели – гражданският

наблюдател ГИСДИ и СЕМ, с който ЦИК има Споразумение за съвместна дейност по време на предизборната кампания. Въпреки това и въпреки собственото си решение **ЦИК разходва средства от медиен пакет за заплащане на медийни услуги на доставчик, неизпълнил законовите изисквания**.

„ЕТ Третата възраст – Росица Николова" също получава средства от медийни пакети. Доставчикът не попада в извадките на наблюдателите. Нямаме данни за това дали е публикувал на интернет страницата си или не своята оферта. ЦИК също не може да ни каже със сигурност. Виждаме, че оферта е депозирана в Сметната палата. Депозиран е и съответен отчет. При това положение приемаме, че доставчикът е изпълнил изискванията на ИК и правомерно е получил средства от медиен пакет.

Контролът върху спазването на правилата за провеждане на предизборна кампания от доставчиците на медийни услуги е правомощие на ЦИК. В името на това ЦИК да изпълнява по-ефективно правомощията си и да намали полетата на непрозрачност на изборния процес е необходимо **да възложи мониторинг на дейността на печатни и онлайн медии**, които не са обхванати от споразумението за съвместна работа между ЦИК и СЕМ.

Във връзка с прозрачността по разходването на държавен публичен ресурс под формата на медийни пакети, препоръчваме на ЦИК да води **публичен регистър на своята интернет страница на разходване на медийни пакети** по време на предизборна кампания. Към настоящия момент оповестени в публичното пространство са:

- критериите за избор на кандидати, на които се предоставят средства от медийни пакети;
- кандидатите, които получават медийни пакети, както и размерът на пакета.

Към тази информация настояваме да бъде добавена и информация за разходването на пакетите – кой кандидат, в кой доставчик на медийни услуги инвестира предоставения му публичен държавен ресурс.

Равнопоставеност на кандидатите в ТВ дебати

Има един принцип за **равнопоставеност на кандидатите в медиите** – и в търговските, и още повече в обществените. В условия на платено отразяване на предизборната кампания и от двата типа доставчици може да се очаква, че равнопоставеността се измерва с предоставяне на еднакви възможности за достъп. А кой кандидат как ще се възползва от тях, това зависи от финансовия ка-

питал, който влага в кампанията на първо четене, а на второ – от символния, социалния и човешки, който владее.

В по-широк смисъл спазването на нормите на ИК от доставчиците на медийни услуги би следвало да гарантира равнопоставеност на кандидатите в медийния публичен дебат. **Колкото по-усъвършенствана е регулаторната рамка, т.е. правилата на играта в медийното поле по време на предизборна кампания, толкова по-равнопоставени биха били кандидатите**. Чрез медийния мониторинг се опитахме и това да проверим. Най-напред чрез публикуване на оферти, което означава заявяване на едни и същи условия за достъп на кандидатите от страна на медиите. После чрез публикуване на информация от договорите, което би следвало да е своеобразна проверка на това дали доставчиците успяват да поддържат условия на равнопоставеност за кандидатите. Огласяването на резултати от електорални изследвания също се отразява върху равнопоставеността – важно е не само да се знае кой кандидат какъв процент е получил, но и кой е възложил, финансирал и изпълнил изследването. Сигнализацията на платеното съдържание, подписването на журналистическите материали, правото на отговор, запазването на мълчание в предизборния и изборния ден отново рефлектират върху равнопоставеността. Не са равнопоставени две партии, ако и двете имат възмезден договор с една и съща медия, а медията сигнализира публикациите на единия кандидат и представя като редакционни тези на другия. **Нарушен е принципът на равнопоставеността**, ако на един кандидат не се дава право на отговор след излъчен засягащ го материал. Още много примери могат да бъдат дадени и са дадени в анализа до тук.

Любопитно беше да изследваме и равнопоставеността на кандидатите в предизборните телевизионни дебати. Наблюдавахме следните телевизионни дебати, в които участието не е платено от кандидатите:

- претендентите за председател на ЕК през 2014 между Жан-Клод Юнкер, кандидат на ЕНП, Мартин Шулц от ПЕС, Ги Верхофстад от АЛДЕ, Ска Келер от Зелената партия и Алексис Ципрас от Партия на европейската левица, излъчен на 15 май 2014 от Евровизия;
- кандидатите за кмет на София през 2015, излъчени от БНТ – 2 дебата, и БТВ – 1 дебат;
- кандидатите за президент на България между Цецка Цачева от ГЕРБ и подкрепеният от БСП независим кандидат Румен Радев, излъчени от БНТ и БТВ.

Интересуваше ни как се **разбира и осигурява равнопоставеност** на кандидатите съответно в Евровизия, българската обществена телевизия – БНТ, и търговската телевизия – БТВ. Според нас осигуряването на равнопоставеност започва от организацията и продуцирането на телевизионните дебати. Обхваща

времето на излъчване и завършва с публикациите, които самите телевизии правят като отзвук от дебата.

Наблюдавахме **два различни модела** на организация и продуциране на телевизионен предизборен дебат. Направи ни впечатление, че равнопоставеност на кандидатите по време на излъчване на дебата по българските телевизии означава най-вече следното:

- еднакви въпроси на всички кандидати, обикновено предварително известни;
- ред за отговор съобразно жребия на ЦИК;
- осигуряване на еднакво време за отговор на всеки кандидат.

Към това Евровизия прибавя и още няколко критерия, извлечени от основните характеристики на кадъра, еднакви за всеки кандидат като:

- ракурс – всеки кандидат е показван в един и същ ракурс;
- план – всеки кандидат е показван в един и същи план;
- композиция на кадъра, показващ всеки кандидат.

Би следвало да се добави и батерия от индикатори, свързани с **отношението и поведението на водещия**, водещите на дебата към всеки от кандидатите. А също и батерия „**публика**" – има или няма публика в студиото по време на дебата, как реагира публиката и др.

Съдържателният анализ на предизборните телевизионни дебати ще бъде представен в следваща монография.

Още шест доклада от медиен мониторинг

Провеждането на предизборните кампании за Евроизбори и Парламентарни избори през 2014, Местни избори през 2015 и Парламентарни през 2017 от доставчиците на медийни услуги наблюдаваха и СЕМ, други граждански организации и фондации, а двата парламентарни избора бяха наблюдавани и от мисията за наблюдение на OSCE/ODIHR.

Кой наблюдава, как и какво видя са въпросите на следващото изложение. В приложение „Методика и инструментариум" са представени визитки на организациите, извършващи медиен мониторинг в предизборните кампании през 2014-2017, както и основни методически характеристики на проведените изследвания. Като цяло медиите по време на избори наблюдават ГИСДИ, още четири граждански организации – ИРПС, ИСИ, Асоциация „Прозрачност без граници" ФМД и СЕМ. В наблюдението на парламентарните през 2014 и 2017 се включва и международна мисия за наблюдение на OSCE/ODIHR.

Законови основания, гражданска и обществена мотивация

Извършването на медиен мониторинг в предизборна кампания от всяка от изброените организации има своите законови основания и гражданска, обществена мотивация.

Службата за демократични институции и права на човека на OSCE/ODIHR извършва мониторинг на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборната кампания за предсрочни парламентарни избори през 2014 и 2017 като част от Ограничена мисия за наблюдение на избори (ОМНИ). Мисията е разположена в България по покана от Министерство на външните работи на Република България.

СЕМ наблюдава извадка от електронни медии по силата на Споразумение с ЦИК са извършване на целеви мониторинг по време на предизборната кампания във всички посочени избори. Комисията и Съветът сключват споразумение по силата на чл. 57, ал. 1, т. 27 от ИК и чл. 31, ал. 1, т. 22 от ЗРТ. Институциите приемат да работят в условия на обвързана компетентност, като СЕМ подпомага ЦИК в осъществяването на контрол върху дейността на доставчиците на електронни медии в хода на предизборната кампания – на база мониторинг СЕМ способства за установяване на нарушения от страна на наблюдаваните електронни медии, като своевременно представя информация за дейността им на ЦИК.

ИРПС, Асоциация „Прозрачност без граници" и ГИСДИ в качеството си на български неправителствени организации, регистрирали наблюдатели на парламентарните избори на 5 октомври 2014, наблюдават извадка от доставчици на медийни услуги (печатни, електронни и онлайн медии) по силата на чл. 111 и 112 от ИК.

Фондация „Медийна демокрация" има за основна цел да съдейства за демократичното функциониране на медийната среда в България и работи за изграждане на независим и ефективен мониторинг на българската медийна среда; диагностициране на ключови проблеми на публичността и инициране на обществени дебати; насърчаване на граждански акции в сътрудничество с български и чуждестранни институции в медийната сфера; стимулиране на самокритичността на българските медии. Това е основанието на ФМД да извършва медиен мониторинг в предизборна кампания.

Методическа информация

Основната методическа информация е представена в приложение „Методика и инструментариум".

Прави впечатление разликата в големината на извадките, които наблюдателите ползват в различните видове избори. Тук следва да се пояснят няколко неща във връзка с употребата на **понятието „извадка"** в мониторинговите предизборни изследвания. Първо, за да се направи извадка е необходима точна информация за обема и структурата на генералната съвкупност. Второ, необходимо е разработване и приложение на специализирана методика на извадката, чрез която да бъдат определени обема и вида на единиците в нея, независимо дали става въпрос за представителна или типологична или друг тип извадка. Тези две условия нито един от наблюдателите, включително и ГИСДИ, не посочва, че е взел предвид. Следователно не можем да говорим за представителност или типологичност на извадките, съответно на изследванията. Така нар. извадки е по-точно да бъдат назовавани **съвкупност от наблюдавани обекти**. В настоящата монография за краткост се използва понятието „извадка", но с току-що направената забележка. В тези съвкупности наблюдателите подбират между 30 и 180 доставчика по четири основни признака:

- **тип медия** – печатна, радио, телевизия, онлайн;
- **тип доставчик** – обществен, търговски;
- **обхват** – национален, регионален;
- **аудиторна разпознаваемост** и популярност – най-често наблюдавани са най-популярните медии.

Мониторингите продължават през целия период на предизборната кампания. Наблюдаващите електронни медии определят часови диапазон, обикновено в праймтайм и след него.

Основен индикатор за всички наблюдения е **законност** – спазват ли доставчиците правилата за отразяване на предизборната кампания, като всеки наблюдател поставя своите акценти. CEM следи за изпълнение на ИК от електронните медии с акцент върху **редакционно (безплатно) и платено съдържание**. OSCE/ODIHR поставя подобен фокус, но разширява съвкупността от наблюдавани единици и с печатни и онлайн медии. Интересува се също и от **тона на отразяване на кампанията**. ИРПС наблюдава публикуване на оферти и договори и на тази база – обем на **вложени средства в медиите**. Върху оферти и договори акцентира и Асоциация „Прозрачност без граници". ИСИ наблюдава появяване и **повтаряемост на теми и ключови думи**. Подобен, но много по-разширен и дълбочинен е и мониторингът на ФМД.

Наблюдаващите организации са сравнително лаконични в обясненията на методиката за извършване на наблюдение. Дават само основна информация като период, извадка, индикатори за наблюдение. За OSCE/ODIHR това е разбираемо, доколкото организацията е приела методически стандарти за извършване на международно наблюдение на изборите, вкл. и за медиен мониторинг в

предизборна кампания, които се прилагат във всички наблюдения. Разширена, детайлизирана методика е представена в „Наръчник за медиен мониторинг" (OSCE/ODIHR, 2012).

Прави впечатление и **финансирането на медийните наблюдения**. OSCE/ODIHR и СЕМ получават практически **държавно финансиране** за извършването на медийно наблюдение в предизборна кампания. Гражданските организации, с изключение на ГИСДИ, реализират мониторинги чрез финансиране от **чуждестранни неправителствени организации** като Фондация „Конрад Аденауер", работеща с ФМД, Фондация за европейски прогресивни изследвания – Брюксел, подпомагаща дейността на ИСИ, Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe, финансиращ мониторинга на ИРПС. Медийният мониторинг на ГИСДИ във всички четири предизборни кампании е реализиран като преподавателско-студентски изследователски проект с **доброволно участие**.

Основни изводи и резултати

Съдържателен анализ на докладите от медиен мониторинг, публикувани от наблюдаващите организации през 2014-2017, показва **съответствие между резултатите и изводите на наблюдателите** по отношение на спазване на правилата за отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги.

Двата избора през 2014 са силно проблематични за доставчиците що се отнася до подчинението им на закона.

СЕМ регистрира все по-голям обем нарушения на изборното и медийното законодателство в дейността на електронните медии. Това е повод и за голям брой санкционни производства. Нарушенията, по сигнали на СЕМ и санкционирани от ЦИК, са концентрирани около добрите нрави, използване образи на деца и на трикольора. Не липсват и специфични казуси във връзка с платени форми на агитация в новини, поместване на политическа агитация в рекламни блокове, популяризиране на призив за свобода на конопа в рамките на политически клип и пр.

Наблюдението констатира някои, макар и непряко забранени от закона, недобри практики – в новинарските емисии да се поместват материали, които носят характера на платени агитационни форми. Казусът е важен, защото новините дават статут на събитията на социален факт и когато преминават съмнения за подобни практики през тях, се поставят на изпитание журналистическите стандарти и етични саморегулации, което е особено актуално в условията на предизборна кампания.

ОМНИ на OSCE/ODIHR обръща внимание на факта, че според онлайн регистъра на ЦИК, тя е получила 122 жалби и сигнали за възможни нарушения,

свързани с медиите, предимно касаещи неспазване на изискванията за огласяване на данни от изследвания, нарушения на „добрите нрави" и неспазване на забраната за агитация в деня за размисъл и изборния ден. СЕМ докладва 18 нарушения на ЦИК, предимно свързани със съдържанието на платените политическите реклами. ЦИК изпрати материалите до компетентните местни органи, за да наложат санкции в 16 от тези случаи. ГИСДИ информира ОМНИ на OSCE/ODIHR, че до деня на изборите само 33 от 54 сигнала, свързани с медии, които е изпратила до ЦИК, са публикувани на електронния регистър.

Обществените медии БНТ и БНР са изключение от общата тенденция, според СЕМ, доколкото спазват стриктно всички отнасящи се до тях изисквания на изборното законодателство, решения на ЦИК и действащите нормативни актове, регламентиращи провеждането на изборите. Не са констатирани нарушения на ЗРТ, както и на Споразуменията с представителите на партиите, коалициите и инициативните комитети.

Проявите на участващите в надпреварата политически субекти са отразени обективно и коректно, при зачитане на тяхната равнопоставеност и значимост. Спазено е основното нормативно изискване към двата доставчика, залегнало в чл. 6, ал. 3, т. 6 от ЗРТ за плурализъм и наличие на всички гледни точки, както и професионалните стандарти и етика в условията на предизборна кампания. Те са съобразени с изискванията за обективност и баланс при представянето на политическите субекти.

Организирането на кампанията в програмите на двата национални обществени доставчика не напусна създадения през годините стереотип с клиповете, хрониките и диспутите, платени или безплатни, които имат все по-малко влияние върху вота на избирателите. В това отношение е необходимо преформулиране на ролята на обществените оператори в предизборните кампании.

Според ОМНИ на OSCE/ODIHR както БНТ, така и БНР спазват законовите си задължения да са домакини на предизборни дебати, които бяха излъчени извън най-гледаното време. БНТ също така излъчи многобройни дискусионни предавания (80% от своето, свързано с изборите, най-гледано време) с кандидати. БНР обаче, ограничи отразяването на кампанията до задължителните дебати и малко на брой предавания за актуални събития. Също така, до деня на изборите то преустанови и популярно политическо предаване за актуални събития („Деконструкция").

Въпреки законовите изисквания към БНТ и БНР да осигуряват в новините и предаванията си за актуални събития спектър от информация, както и да отразяват разнообразие от идеи на политическите субекти, те избраха да осигурят много ограничено отразяване на дейностите на участниците. По време на наблюдавания период БНТ посвети само 14 минути, а БНР само 7 минути за всички участници в новинарските си емисии в най-гледаното време.

Провеждането на кампанията за Местни избори през 2015 от доставчиците на медийни услуги е по-близко до изискванията на закона според докладите на наблюдаващите организации. Обществените медии отново са на ниво.

ФМД определя кампанията като „вяла", с липса на запомнящи се послания, ниско ниво на информиране на гласоподавателите, доминиране на медиите от Бойко Борисов, организационни неуредици. „*В медиите се проведе кампания, която бе насочена към обществото само формално*", се казва в доклада на ФМД и се посочва основната причина за това, а именно, че „*медиите се оказаха по-заинтересовани от усвояването на средствата за политическа реклама, разпределяни от партиите, отколкото от осигуряването на сцена за пълноценни дебати между участниците в изборната надпревара*." Наблюдателите отчитат и засилена употреба на език на омразата около бежанската криза особено в онлайн медии и същевременно отсъствие на политически дебат в медиите по бежанската криза. Посочва се също и „*упадък на политическата естетика*" за сметка на възход на „*хулиганския скандал за отчаяно привличане на медийно внимание*" (ФМД, 2015).

Резултатите от медийни наблюдения през 2015 показват сериозен проблем. От една страна, доставчиците на медийни услуги все повече привикват да спазват и спазват закона, от друга – не съумяват да разгърнат кампания в услуга на информирания избор на избирателите. Това означава, че изборното право успява да постигне добра степен на юридическа ефективност, но за съжаление, не успява да постигне социологическа ефективност, т.е. да въздейства така, че да се постигне качествено подобрение на средата, в която се прилага. Иначе казано, въпросът е: **Гарантира ли ИК в частта му за доставчици на медийни услуги информиран избор на избирателите, равнопоставеност на кандидатите, плурализъм на публичния политически предизборен дебат, спазване на принципите за честни и демократични избори?**

Май по-скоро не. Възможността за платено отразяване на предизборната кампания, в чието име са разписани почти всички законови норми, дава много повече дефекти, отколкото позитиви по отношение качеството на предизборната кампания в медиите.

Парламентарните избори през 2017 върнаха колелото назад. Наблюдателите отчитат спад в изпълнение на законовите изисквания. А както е видно от докладите на ИРПС – има и спад в обема средства, вложени от кандидатите за медийно отразяване на предизборната кампания в сравнение с тази за Парламентарни избори 2014, когато медиите все още свикваха с новите правила на ИК и активността на наблюдателите в полза на спазване на тези нови законови правила. Вероятно съществува някаква корелация между законосъобразно поведение на медиите и обем на средствата, вложени в тях. На пръв поглед изглежда, че по-малко средства водят до повече законови нарушения, ако сравним Парла-

ментарните избори през 2014 и 2017. Но е твърде подхлъзващ такъв или подобен извод. Ако се тръгне след хипотеза за зависимост между законосъобразно поведение и вложени средства, то това изисква да се направи самостоятелно изследване. Вероятно то би било възможно и въз основа на вече събраните данни от медийни наблюдения на 6 организации в 4 предизборни кампании.

Таблица 30 представя обема на вложени средства от кандидатите за платено медийно отразяване в четирите наблюдавани предизборни кампании. **Колко платиха партиите на медиите?** Или още – **каква е цената на медийната сделка.**

Таблица 31. **Средства, вложени в медиите в предизборните кампании (без ДДС)**

избори	Европейски '2014	Парламентарни '2014	Местни '2015	Парламентарни '2017
ИРПС	4 027 814,46 лв.	4 385 587,23 лв.	1 978 939,08 лв.	3 398 910 лв.

Източник: *Доклади на ИРПС от медиен мониторинг (2014-2017)*

Наблюдателите и ЦИК

Българските организации, наблюдаващи медиите по време на предизборните кампании, с изключение на ФМД, участват в **Обществения съвет към ЦИК.** В докладите си за изборно наблюдение отразяват и дейността на ЦИК в съответната кампания. Не откриваме специален фокус върху наблюдение на правомощието на ЦИК да контролира провеждането на предизборна кампания от доставчиците на медийни услуги. ГИСДИ си позволи да направи и това наблюдение като неотменима част от медийния мониторинг в предизборна кампания.

Препоръки на наблюдателите

Препоръки за оптимизиране и усъвършенстване на регулаторната рамка за дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания дава в докладите си само OSCE/ODIHR.

Ето какви препоръки са дадени на база резултатите от наблюдението на медиите в двете предизборни кампании за предсрочни парламентарни избори през 2014 и 2017. Препоръките са дадени в съответните доклади.

По отношение на медийната собственост OSCE/ODIHR включва в списъка на приоритетните си препоръки през 2014 „*да бъдат взети мерки, които да осигурят пълна прозрачност на медийната собственост, като се позволи и изиска от отговорните институции отчетливо да идентифицират крайния*

собственик на всяка медия. Информацията за медийната собственост и източниците на финансиране трябва да бъдат обществено достъпни". **През 2017 повтаря препоръката си.**

По отношение на огласяването на данни от електорални рейтингови изследвания в медиите OSCE/ODIHR препоръчва през 2014 „*разширяване на списъка с изискваната допълнителна информация, която да съпътства резултатите от проучванията на общественото мнение. Такава информация може да включва извадката, границите на възможната грешка, периода на проучване и използваната методология*". **През 2017 повтаря препоръката си и допълва** да се помисли по изискване за обявяване на още паспортни данни като представителност на извадката и период на проучването.

Преразглеждане на законовата рамка с цел насърчаване на обществените медии да публикуват и разпространяват повече **редакционно съдържание** (неплатено) във връзка с предизборната кампания препоръчва OSCE/ODIHR през 2014 и **повтаря препоръката си през 2017**.

Съществуват достатъчно основания и в следващ доклад от наблюдение на медиите в предизборна кампания OSCE/ODIHR да потрети тези свои препоръки. При промените на ИК през 2016 законодателят въведе някои изменения, които отразяват проблеми от друг характер. **При промените през 2019 за медии въобще не стана въпрос.** Същевременно проблемите си се развиват.

След изборното си наблюдение през 2017 OSCE/ODIHR препоръчва още:

- въвеждане на механизъм за **проверка за своевременното публикуване на ценовите листи** и тяхното съответствие със законовите изисквания;
- предоставяне на **детайлна информация от медиите за договорите**, които сключват с участниците в изборите, включително и график, указващ в детайли времето и продължителността (за електронните медии) или датата на публикуване и мястото на публикацията (за печатните медии) на всички предизборни реклами;
- **ЦИК да предприеме активен подход** и да реагира на докладваните нарушения, направени от печатните и онлайн медии.

Първите две препоръки ни връщат към 2014, когато медиите научаваха че имат задължения по ИК и привикваха да ги спазват. Тогава, особено в кампанията за Евроизборите, акцент от наблюдателите бе поставен върху публикуването на оферти и договори. Третата препоръка отразява основния проблем в кампанията за предсрочни парламентарни избори – отказът на ЦИК да изпълнява правомощието си да контролира медиите, заради който е много вероятно доставчиците да са се върнали на изходно ниво по отношение на спазването на закона.

Препоръките на OSCE/ODIHR са **много близки** до препоръките на ГИСДИ за оптимизация и усъвършенстване на регулаторната рамка за дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания. Както се вижда, двете организации правят сходни препоръки, изхождайки от резултати от мониторинг на различни по големина извадки и проведени с различни индикатори. Имахме и възможност да обсъдим методиките, с които работим, и резултатите, които постигаме. Мисиите на OSCE/ODIHR включват и контакти и разговори с националните наблюдатели. Срещите на ГИСДИ с OSCE/ODIHR са представени в приложение „Методика и инструментариум".

Фактът, че достигаме до едни и същи проблеми и съответни препоръки дава потвърждение на съществуващите **недостатъци в изборното законодателство в частта му за медиите**.

Четвърта глава

ОПТИМИЗАЦИЯ НА РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА

Регулацията на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания, т.е. постановяване на правилата на играта на дейците в медийното поле, а също и тяхната оптимизация и усъвършенстване, се налагат най-малко поради **седем обективни обществени необходимости** от:

- рационално **балансиране на интересите** на кандидатите, медиите и избирателите в напрегнатата атмосфера на предизборната кампания;
- поставяне на ясни разграничителни **дефиниции на права и отговорности** – често това изисква налагане на неприемливи на пръв поглед ограничения на свободата на изразяване с цел да се гарантира свободния вот на гражданите, както казва Европейския съд по правата на човека[1];
- дефиниране на **статута на доставчиците на медийни услуги в изборен процес,** особено предвид нарастващото влияние на онлайн медиите при формиране на граждански избор и обществено мнение;
- **финансов контрол и прозрачност** на провежданата кампания в медиите, особено що се отнася до регламентирането на платената предизборна политическа реклама;
- осигуряване на **еднакви условия за достъп и участие** на кандидатите в публичния медиен предизборен дебат;
- **сгъстяването на изборния календар** и провеждането на множество избори и референдуми – в периода 2014-2019 у нас се провеждат 2 референдума и 5 национални избора, 2 от които предсрочни парламентарни;

---

[1] Bowman v. the United Kingdom, App. no. 24839/94, 19 February 1998, par. 43, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134

- **законът следва да се усъвършенства**, колкото може повече и винаги, когато за това има удобна ситуация.

Законодателят, очевидно, е взел предвид всички тях, а също и множеството препоръки на ПАСЕ, Венецианската комисия и ОССЕ, за да предложи единна регулация на дейността на доставчиците на медийни услуги в Изборния кодекс. **Неоспорим факт е, че ИК**, приет през 2014, преди изборите за членове на Европейски парламент от Република България създава **комплексна основа за регулация на медиите** – дефинирани са доставчиците на медийни услуги и тяхната функция в предизборната кампания, правата и задълженията им, определен е основен контролиращ орган, посочена е процедура за осъществяване на мониторинг върху дейността на електронните медии в предизборна кампания, предвидена е процедура за оспорване на нарушения от страна на доставчиците. **Това е огромна крачка напред, която поставя в регулация всички типове доставчици** – обществени и търговски, печатни медии и доставчици на онлайн новинарски услуги, доставчици на аудио- и аудио-визуални услуги.

Ограничава свободата им, доколкото всяка законова норма въвежда подобно ограничение в полза на правата на другите участници в процеса – в този случай това са кандидатите и избирателите. Едновременно с това **защитава интересите им**, най-вече търговските на предизборния медиен пазар. В не помалка степен защитава и авторитета им на Четвърта власт.

Подобни ограничения са неизбежни в правова демократична държава, в която се спазва принципът на върховенство на закона. Дали и как **медиите се възползват от правата и задълженията си** в предизборна кампания, това е въпрос на индивидуално тяхно решение. Дали и как **дейността на доставчиците на медийни услуги бива контролирана в полза на законността, равнопоставеността на кандидатите и свободния и информиран избор** на гражданите, това е въпрос, отнасящ се до органите на регулация – ЦИК, РИК, СЕМ. Доколко регулативната система **позволява медиите да изпълнят ефективно функциите си на обществен посредник в изборния процес** и ги принуждава да направят това в рамката на закона, това се отнася до особеностите на регулативна система и нейната адекватност спрямо обективната обществена среда.

Отговорите на всички поставени въпроси изискват серия от изследвания, експерименти, наблюдения и анализи на дейността на доставчиците в предизборна кампания, на регулиращите институции, на самата законодателна основа. Медийните мониторинги, провеждани от българските и международните наблюдателски организации в предизборните кампании в периода 2014-2017, дават достатъчна информационна база, която да провокира обмисляне на оптимизация и усъвършенстване на наличната регулаторна рамка.

Проблеми в регулацията на медиите в изборен процес

Медийният мониторинг на ГИСДИ показа **пет основни проблема** на ниво регулация на доставчиците на медийни услуги в изборен процес. Те блокират функционалността на медиите като обществени субекти, участници в изборния процес; на наблюдателите и други граждански организации като активни представители на гражданското общество; ограничават ефективността на ЦИК, РИК и ОИК като държавни органи, гарантиращи свободното, демократично и законосъобразно провеждане на избори.

Тези основни проблеми са:

- **неравнопоставеност на типовете доставчици** на медийни услуги. Необходимост от дефиниране на **статута на доставчиците на онлайн новинарски медийни услуги**;
- **платено и/или безплатно отразяване** на предизборната кампания. Предвидени са и двете форми. Необходимо е прецизиране на задълженията на медиите в условия на платено отразяване с оглед тяхната обществена функция;
- **редакционна отговорност** на доставчиците на медийни услуги по време на изборен процес. Въведена е в чл. 16 от Допълнителните разпоредби на Изборен кодекс '2014 като отличителен знак за доставчик на медийна услуга и негова основна функция. Не е изведена като изрична отговорност на медиите в изборния процес;
- **оспорване на нарушение** на реда и процедурите за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги;
- **мониторинг на дейността** на доставчиците на медийни услуги по време на избори, който следва да е надежден и обществен, с достатъчен обхват, с проверима и ясно операционализирана методика.

Неравнопоставеност на типовете доставчици

Изборното законодателство предвижда регулация на всички типове медийни услуги. Но има разлики в правилата на играта за обществените (Раздел IV от ИК) и търговските доставчици (Раздел III – за печатни и онлайн, и Раздел V – за електронни). Обясними са най-напред със статута и различните функции на обществените и на търговските, частни медии.

И двата типа би следвало да служат на обществения интерес, но целта на вторите все пак е печалба, а първите са дотирани от държавния бюджет у нас. Следователно регулацията и особено специфичната регулация в изборен процес има за цел да изравни условията и възможностите за участие на двата типа доставчици в предизборната кампания.

Извън предизборната кампания това изравняване следва да се направи от Закона за радиото и телевизията, що се отнася до електронните медии, който продължава да действа и в периода на кампания, съвместно с ИК.

ИК изрично задължава **обществените медии да предоставят безплатни медийни услуги** по ред и начин описан в Споразумение между доставчика и ЦИК за всеки избори. Това безплатно предоставяне на услуги доставчиците финансират в рамките на годишния си бюджет. Следователно гражданите избиратели, редовните данъкоплатци се явяват в ролята на плащащи за предизборната реклама на кандидат-политиците в предизборна кампания. Така е – правото на информиран избор се плаща. И тъй като плащаме, т.е. клиенти сме, можем да имаме претенции относно цената и качеството на предоставяната услуга.

Съвкупността от наблюдавани от нас обекти изключва обществените медии. В предизборна кампания те са под зоркото око на СЕМ. Поради тази причина **регулаторните разлики между обществени и търговски тук ще бъдат подминати** за сметка на разликите в **правилата, по които играят предизборната игра различните типове търговски медии**.

ИК различава три типа търговски, частни медии:

- печатни медии в две разновидности: национални и регионални;
- доставчици на онлайн новинарски услуги с два обхвата: национален и регионален. Печатните и онлайн медиите са подчинени на разпоредбите на Раздел III;
- електронни медии – радио и телевизия, с два обхвата на разпространение: национален и регионален. Те са подчинени на нормите в Раздел V.

Първа неравнопоставеност откриваме в изискването за депозиране на оферти в ЦИК, РИК и Сметната палата. Първите два типа търговски медии – печатните и онлайн, следва да депозират офертите си до 40 дни преди изборния ден (чл. 187, ал. 1). Третият тип търговски медии – радио и телевизия, следва да направят същото в срок не по-късно от официалното откриване на предизборната кампания (чл. 198, ал. 6), т.е. 30 дни преди изборния ден. Това си е 10 дни разлика в срока за депозиране на оферти. Защо е необходима или е недоглеждане?

Освен това съществува възможност онлайн медиите да бъдат възприети като електронни медии. В Допълнителни разпоредби 15 (доп. – ДВ, бр. 21 от 2019 г., в сила от 12.03.2019 г.) пише, че:

„*Медийна услуга е създаването и разпространението на информация и съдържание, предназначени за значителна част от аудиторията и с ясно въздействие върху нея, независимо от средствата и технологията, използвани за предаването им. Медийни услуги са:*

а) печатните медии, вестници, списания и други периодични издания;

б) медиите, разпространявани чрез електронни съобщителни мрежи, като:

аа) обществените и търговските електрони медии – лицензираните и регистрираните обществени и търговски доставчици на аудио-визуални медийни услуги или радио услуги;

бб) онлайн новинарски услуги – електронните издания на вестници, списания, информационните агенции и други електронни издания".

Според този текст **онлайн новинарските услуги са вид електронни медии**, доколкото са разпространявани чрез електронни съобщителни мрежи – интернет безспорно е електронна съобщителна мрежа. Следователно **онлайн медиите имат два срока за депозиране на оферти** – единият 40 дни преди изборния ден, ако доставчиците решат да изравнят законовия си статут си с този на печатните медии, а другият е 30 дни преди изборния ден, ако решат да се възприемат като електронни медии.

Резултатите от мониторинга показват разпространение и на двете решения. Ако онлайн медиите се възприемат като електронни медии, което е теоретично обосновано, а и законът го позволява, то тогава те попадат под нормите на Раздел V, отнасящи се изрично до търговски електронни медии. Ако Раздел III – за печатни и онлайн медии, и Раздел V се синхронизират един спрямо друг, то тогава вариантите за избор биха били по-малко.

През 2014, след първото приложение на ИК в предизборната кампания за Европейски избори, ГИСДИ направи 16 предложения за изменения и допълнения на ИК в частта му за медии, които целяха именно подобни вътрешнозаконови и междузаконови синхронизации. Предложенията се развиха до Проект за Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс (Приложение „Законодателни предложения"), внесен в НС, широко обсъждан в медиите.

Факт е, обаче, че при следващите промени на ИК през 2016 законодателят практически приема само 2 от предложенията на ГИСДИ, отнасящи се до законова равнопоставеност между типовете търговски медии и изразяваща се в синхронизиране на Раздел III и V от ИК.

Първо предложението на ГИСДИ (юли 2014) е относно **безплатното отразяване** на кампанията от печатни и онлайн медии, каквото е предвидено за търговски електронни медии в ИК 2014, но не е предвидено за търговски печатни и онлайн медии:

В раздел „*Печатни медии и онлайн новинарски услуги*" да се допълни нов член:

„*Във връзка с предизборната кампания печатните медии и онлайн новинарски услуги може да използват платени и* ***безплатни форми*** *на отразяване на предизборната кампания на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати*".

Предложението е включено в Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс – Проект, внесен в НС през юли 2014 от депутатите Мая Манолова, Стефан Данаилов и Мартин Захариев по следния начин:

„§ 4. *Създава се нов чл. 186а: Платени и безплатни форми*

Чл. 186а. По време на предизборната кампания печатните медии и онлайн новинарски услуги могат да използват платени и ***безплатни форми на отразяване*** *на предизборната кампания на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати*."

Тук трябва да отбележим грешка, която народните представители – вносители на законопроекта, допускат при формулиране на предложението на ГИСДИ в законов текст. В Законопроекта се предлага създаване на нов чл. 186а. Същевременно чл. 186 от ИК се занимава с премахване и изземване на агитационни материали, т.е. мястото на безплатното отразяване на кампанията от печатните и онлайн медии съвсем не е там. То е в следващия чл. 187, който задължава медиите да публикуват и депозират офертите си. Вероятно тази техническа грешка е по невнимание и бързане – законопроектът бе внесен дни преди края на сесията, която се оказа и последна за 43 НС.

При промените на ИК през 2016 – две години по-късно, 44 НС приема допълнение на чл. 187, според което „*печатните и онлайн доставчици на медийни услуги* ***може да отразяват и безплатно*** *предизборната кампания*" – чл. 187, ал 2 (Нова – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.).

Второто предложение на ГИСДИ (юли 2014) относно забрана за политически внушения в търговската реклама, наложена на търговските електронни медии, но не и на търговските печатни и онлайн медии:

В раздел „*Печатни медии и онлайн новинарски услуги*" да се допълни нов член:

„*В* ***търговска реклама се забранява да се отправят политически внушения*** *в полза или във вреда на една или друга партия, коалиция или инициативен комитет или кандидат*."

Предложението фигурира в Законопроект за изменение и допълнение на ИК по следния начин:

„§ 6. *Създава се нов чл. 188а: Забрана за търговска реклама*

Чл. 188а. В ***търговска реклама се забранява да се отправят политически внушения*** *в полза или във вреда на една или друга партия, коалиция или инициативен комитет или кандидат*."

Отново същата грешка е допусната в Законопроекта. Предложеният нов член би следвало да е алинея на съществуващия чл. 187, а не на следващия чл. 188, отнасящ се до публикуване на отговор.

Двукратно повторение на една и съща грешка едва ли е по технически причини. То следва да бъде отнесено в рубриката „Депутатски недоделки", която представя нелепата трансформация на експертно предложение за законодателна промяна в законопроект, внесен за разглеждане в НС. Експертите дават експертни предложения. Работата на законодателя е да трансформира експертните предложения в подходяща законова форма и формулировка и да ги представи за обсъждане в НС.

Добрата новина за ГИСДИ, а и за равнопоставеността на всички видове търговски медии в предизборната регулация е, че през 2016 в ИК се приема нова, четвърта алинея към чл. 187, по силата на която „***В търговска реклама се забранява да се отправят политически внушения*** *в полза или във вреда на една или друга партия, коалиция или инициативен комитет или кандидат*" – чл. 187, ал. 4 (Нова – ДВ, бр. 39 о т 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.). Направеното допълнение повтаря дословно нашето от 2014 и е поставено на точното му място в ИК.

Очевидно е, че **оптимизацията и усъвършенстването** на предизборната регулация на дейността на доставчиците на медийни услуги у нас **върви бавно и силно се спъва или в страха на законодателя от интерпретиране на регулацията като ограничаване на свободата на медиите и налагане на цензура.** Друга причина са законодателни недоглеждания и недоделки, или просто пренебрежение към медиите и проблемите на тяхното регулиране в полза на информирания избор на гражданите, равнопоставеността на кандидатите, демократичните и честни избори. Това, обаче, съвсем не е повод да спрем да изследваме ефективността на медийната регулация в предизборна кампания, да откриваме проблеми и да формулираме експертни предложения за нейната оптимизация.

* * *

В този ред откриваме и още един пункт на разлика между съставите, отнасящи се за типовете търговски медии. Става дума за **правото на отговор**. В

чл. 199 се говори за „право на отговор", което търговските електронни медии са длъжни да дадат, а в чл. 188 – за „публикуване на отговор", което печатни и онлайн медии са длъжни да направят. Вярно е, че печатните и онлайн медиите публикуват материали, вкл. и отговори на засегнати лица, а електронните медии – радио и телевизия, излъчват материали. Като цяло **актът на разпространение на съдържание чрез медиите се нарича публикуване**. В този смисъл всички типове медии публикуват, включително и отговори на засегнати лица.

В предизборна кампания и на нивото на предизборната регулация на доставчиците на медийни услуги с цел равнопоставеност на медиите и кандидатите и информиран избор на гражданите, акцентът следва да бъде поставен върху **уважението, даването на право на отговор** на засегнати лица в хода на кампанията, **а не върху начина, по който се осъществява** уважаването на това право – чрез акта на публикуване на съответен, изпратен от отговарящия материал. Виждаме, че ИК поставя изискване за уважение на правото от страна на търговските електронни медии и указва начина, по който да се уважи това право от търговските печатни и онлайн медии. Същевременно и обществените електронни медии са задължени да дават право на отговор чрез чл. 190.

Според нас е необходимо **изравняване на отговорностите на трите групи медии** – обществени, търговски електронни и търговски печатни и онлайн. Това може да стане на първа стъпка чрез съответна редакция на чл. 188, която **да замени смисъла „публикуване на отговор" с „право на отговор".**

Втората стъпка изисква да се помисли и отговори на въпроса: защо ИК в Част Трета – „Административнонаказателни разпоредби", чл. 485, предвижда наказание само при неспазване на изискването на чл. 188 за публикуване на отговор, отнасящо се за печатни и онлайн медии и не предвижда същото наказание при неуважение на правото на отговор от електронни търговски и обществени медии? Задължение на всички доставчици на медийни услуги е да уважават правото на отговор, особено в период на предизборна кампания. Дори в някои от договорите, които те сключват с кандидати четем, че възложителят носи отговорност, вкл. финансова, за случаите когато той е провокирал ситуация, изискваща публикуване на право на отговор.

Втората стъпка в изравняването на статутите на типовете търговски медии изисква от законодателя ясно да реши дали да включи в обхвата на административнонаказателната разпоредба и нарушения от страна на търговските и обществените електронни медии, или да изтрие сега съществуващата разпоредба.

Прецизиране на задълженията на медиите в условия на платено отразяване с оглед тяхната обществена функция

Съчетаването на платено и безплатно отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги изисква **прецизиране на отделни законови текстове с цел демократичност, равнопоставеност и плурализъм** при отразяването на изборния процес в медиите, както и предоставяне на възможност за информиран избор на гражданите – избиратели.

Поставихме проблема за регулирането на платеното отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги още след първия мониторинг по време на Евроизбори '2014. Говорихме за това в медийни интервюта, в мониторинговите ни доклади, своевременно публикувани на страницата на ГИСДИ, поставихме въпроса и пред законодателя в нашите предложения за изменение и допълнение на ИК.

Какво ни притеснява?

Притеснява ни фактът, че **платеното отразяване парцелира публичния политически предизборен дебат.** Става така, че кой колкото си плаща, толкова е отразен в медиите. Медиите сякаш губят своето лице и отразяват лицето, което политиците искат да покажат. Плурализмът на гледните точки започва да зависи от това какво и колко влагат гледните точки в медиите, за да бъдат отразени. Подобни резултати са естествени предвид фундаменталното условие на пазарен либерализъм, действащо и на медийния пазар, и по време на предизборна кампания.

Дълго мислихме върху идеята да предложим отпадане на платеното отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги. Но подобна мярка ще разгневи, ще концентрира деструктивни негативни обществени реакции и емоции и няма да постигне желан ефект. Платеното отразяване на предизборната кампания е закономерен резултат от условията на макросредата – живеем в неолиберално, капиталистическо, пазарно ориентирано общество, в което демокрацията страда. В тази макрорамка решението на всички търговски субекти, вкл. на доставчиците на медийни услуги да разширяват пазарите си, е логично и оправдано. Ако искаме да не е така, ако искаме медиите да се подчиняват на върховенството на обществения интерес, да служат като обществени посредници в интерес и полза на своите аудитории, които в предизборна кампания са избиратели, то следва да предложим смяна на макромодела, а не промяна на ИК, която да забрани на доставчиците да разширяват пазарите си по време на предизборна кампания и да позволи серия от сиво до черноикономически решения и действия. **Вместо да предлагаме отмяна на платеното отразяване, насърчаваме законодателя и обществеността да помислят върху начи-**

ни за по-ефективно регулиране на платеното отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги – за да бъде гарантиран не само техният пазарен интерес, но и правата и интересите на техните публика и възложители.

Нашите мониторинги установиха проблеми при публикуване на оферти, информация от договори, резултати от електорални проучвания, сигнализиране на платени публикации.

Радваме се, че законодателят през 2016 г. включва в ИК **санкция за несигнализиране на платени предизборни материали** в медиите – чл. 474. Остава, обаче, въпросът как ще се докаже, че даден несигнализиран материал е публикуван по силата на договор за предоставяне на платени медийни услуги. Може би като се открие същият материал в няколко медии на различни собственици. Но това се оказва недостатъчно, защото всеки може да претендира, че е извършил услугата безплатно. Може би е необходимо в предмет на договора да бъдат точно и дословно описани договорените услуги. Същите следва да бъдат публикувани и на страниците на доставчиците.

През 2016 е предвидена и санкция за непубликуване на договори в чл. 484. Как ще се докаже съществуването на договор, който не е публикуван? Може би чрез сравнение на публикуваните договори и отчетите, които доставчиците и кандидатите предоставят в Сметната палата. Това предполага още една промяна на ИК – в момента сигнал за нарушение се подава до 24 часа след извършване на нарушението, освен ако не е по чл. 205. Сигнал, подаден след изтичане на срока, практически е неефективен. А сравнение на публикуваните и отчетени договори е възможно едва след края на кампанията. След като е включена санкция, необходимо е законодателят да **предвиди и механизъм за установяване на нарушението**, за да бъде тя ефективна.

През 2014 предложихме допълнение към чл. 179, според което доставчиците на медийни услуги да публикуват на своята интернет страница, заедно с условия, ред, време и тарифи за платено отразяване на предизборната кампания, и избраният от тях **визуален, звуков или аудио-визуален знак за обозначаване на платеното съдържание. Знакът задължително включва надпис или звуково съобщение „Платен материал".**

В Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс от 2014 предложението фигурира като:

„§ 3. *В чл. 179 се създават алинеи 2 и 3: (2) Доставчиците на медийни услуги – обществени и търговски електронни медии, публикуват на своята интернет страница заедно с условия, ред, време и тарифи за платено отразяване на предизборната кампания, избрания от тях* ***визуален, звуков или аудио-визуален знак за обозначаване на платеното съдържание. (3) Зна-***

***към задължително включва надпис или звуково съобщение „Платен материал”.*”**

След измененията на Изборния кодекс през 2016 текстът на чл. 179 звучи така:

„*Уведомяване за платено съдържание*

Чл. 179 (Изм. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) При излъчване, публикуване и разпространение на платени форми на отразяване на предизборната кампания доставчиците на медийни услуги ги отделят чрез ***визуален, звуков или аудио-визуален знак, който съдържа надпис или звуково съобщение, че материалът е платен.***”

Очевидно и това експертно предложение на ГИСДИ се е оказало от полза на законодателя.

Тогава предложихме още да се изисква от доставчиците да публикуват офертите си на лесно откриваемо и достъпно място в сайта си, публикацията да е направена ясно и разбираемо, в удобен за ползване от потребителя формат. Когато медията е част от медийна група, офертата да е публикувана на страницата на медията. Когато доставчикът не поддържа активен интернет сайт, да направи публикация на своята традиционна платформа. Не се отказваме от това предложение и днес.

В докладите си и медийните публикации по повод резултати от извършения от нас мониторинг по време на Европейските избори ‘2014 акцентирахме върху темата за **разходването на средствата от медийни пакети** за заплащане на медийни услуги. Многократно обръщахме внимание на това, че за да има равнопоставеност между медиите и балансирано регулиране на платеното отразяване, доставчици, които не са публикували офертите си, да **нямат право да получават средства от медийни пакети** за отразяване на предизборната кампания. ЦИК включи това предложение в решението си относно реда за предоставянето и разходването на средствата за медийни пакети в изборите за народни представители на 5 октомври 2014 г.[2]

„14. *Доставчиците на медийни услуги следва да са изпълнили задължението си по силата на чл. 187 от ИК, съответно на чл. 198, ал. 4 и 5 от ИК за обявяване на условията и реда, и тарифите за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания*.”

Оттогава досега текстът фигурира във всички решения за разходване на средства от медийни пакети в следващите избори и национални референдуми.[3]

---

[2] ЦИК. *Решение № 785-НС София*, 26.08.2014.

[3] ЦИК. *Решение № 156-ЕП София*, 14.04.2014; *Решение № 785-НС от 26.08.2014*; *Решение № 2339 НР* от 25.09.2015; *Решение № 4279-НС* от 11.02.2017; *Решение № 160-ЕП* от 12.04.2019.

В името на по-висока степен на прозрачност на платеното отразяване на кампанията от доставчиците, както и за да бъде защитена равнопоставеността на кандидатите би било целесъобразно законодателят да вземе предвид препоръките на OCCE/ODIHR за публикуване на по-детайлна информация от договорите. Също и депозиране на договорите в Сметната палата по време на кампанията в кратък срок след сключването им.

Редакционна отговорност на доставчиците на медийни услуги

Що се отнася до редакционната отговорност на доставчиците на медийни услуги, ИК приема дословно чл. 4 от ЗРТ в чл. 16 от Допълнителните разпоредби. Така формулирана, редакционната отговорност се възприема като отличителен знак за доставчик на медийна услуга и негова основна функция. Не е изведена като изрична отговорност на медиите в изборния процес.

След медийния мониторинг на Евроизбори ‘2014 предложихме да се помисли и за редакционната отговорност на доставчиците на медийни услуги. И днес предлагаме в ИК да бъдат реципирани нормите на чл. 17 и чл. 17А от ЗРТ, според които доставчиците на медийни услуги носят отговорност за съдържанието на разпространяваните от тях медийните услуги и са длъжни да спазват правата на децата. Тези отговорности следва да бъдат вменени както на електронните доставчици – радио и телевизия, така и на печатните медии и онлайн новинарски услуги.

Предложението се основава върху **необходимостта от синхронизиране на различните законови актове**, действащи по време на предизборна кампания – в този случай ЗРТ и ИК. А също и върху идеята за равнопоставеност на различните типове доставчици на медийни услуги – ако търговските електронни са задължени не само по дефиниция, но и по закон да носят редакционна отговорност за публикуваното от тях медийно съдържание, то и търговските печатни и онлайн медии би следвало да имат същото задължение.

От друга страна, в кампанията за Евроизбори ‘2014 наблюдавахме ситуация, повторена два пъти. Две от жалбите, регистрирани в публичния регистър на ЦИК са срещу клипове на политическа партия, противоречащи на добрите нрави и въвличащи деца. Клиповете са излъчени от доставчик на медийна услуга. **ЦИК санкционира партията като производител на съдържанието и не санкционира по никакъв начин доставчика на медийна услуга, който разпространява това съдържание**.

Вярно е, че в условията на платено отразяване на кампанията медиите работят на принципа „за каквото ми плащаш, това излъчвам”. Но все пак би следвало да проявят **професионализъм, гражданско чувство, усет за закон-**

ност и да селектират предложенията, които получават от партиите. Нали освен регулация има и саморегулация! Смятаме, че **редакционната отговорност** би накарала доставчиците да бъдат по-внимателни при изпълнението на договорите си. Смятаме, че тя би им помогнала да постигнат по-висока степен на еманципация от политическите си възложители. Законът все пак ще ги защити, ако те откажат да публикуват едно или друго съдържание.

Констатирахме голям брой анонимни материали, разпространявани от печатните медии и онлайн медиите. Те може да са в нарушение на чл. 177 от ИК, който забранява публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с кампанията, но може и да не са в нарушение. Подписването на предизборните материали е въпрос на редакционна отговорност на медията и на лична и професионална отговорност на автора. В тази връзка предлагаме допълнение към член 177 от ИК, което да поясни, че забраната за разпространение на материали, свързани с кампанията, се отнася и за материалите, разпространявани чрез доставчиците на медийни услуги.

Предлагаме още изрично да бъде казано, че забраната се отнася за всички материали, които не са ясно обозначени като платени.

Обозначените като платени следва да бъдат подписани от пресцентъра на политическата партия, коалиция, инициативен комитет.

Оспорване при нарушаване на реда

Процесът на оспорване при нарушаване на реда за провеждане на предизборна кампания от доставчици на медийни услуги се оказа един от факторите, които действат в посока на установяване на култура на законосъобразно поведение на медиите в предизборна кампания. **Започнахме да подаваме сигнали, ЦИК вземаше решения по тях, издаваше актове и медиите намалиха нарушенията.** Спряхме със сигналите в средата на кампанията за Парламентарни избори ‘2017, защото ЦИК така и не ги разгледа и медиите продължиха „през просото”. Ето защо сме убедени, че **процесът на оспорване на нарушение** на реда за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги е **наложително да бъде детайлно преразгледан** с оглед повишаване на неговата социологическа ефективност.

Първо, в момента санкции са предвидени за нарушение на всички правила за провеждане на предизборна кампания от медиите. Нарушението на четири законови задължения от доставчиците е със специален статут – чл. 474 постановява специална санкция при несигнализирането на платените материали само от печатни и онлайн медии; чл. 475 – при нарушение на разпоредбите за огласяване на данни от електорални изследвания; чл. 484 – за непубликуване на информация от договори; чл. 485 – за нарушение на правото на отговор. Остана-

лите са събрани в чл. 495 (1). Тук въпросът е синхронен ли е размерът на санкцията спрямо съответното нарушение.

Второ, как се оспорва нарушение? В чл. 200 е предвидено оспорването на нарушение да става от „партиите, коалициите и инициативните комитети – чрез лицата, които ги представляват, или чрез упълномощени от тях лица" чрез подаване на „жалба" до ЦИК, РИК и ОИК до 24 часа „след излъчване на съответното предаване".

Същевременно чл. 114, ал. 10 дава право и на наблюдателите да подават „жалби и сигнали за нарушения на изборния процес". **Защо наблюдателите са изключени от списъка на лица, които могат да подават жалби и сигнали** срещу нарушения на ИК от страна на доставчици на медийни услуги в чл. 200?

И още, избирателните комисии разглеждат жалби и сигнали за нарушения на правилата за провеждане на предизборна кампания. **Защо в чл. 200 срещу медии могат да се подават само жалби, а не и сигнали?**

Според текста на чл. 200 (2) законосъобразна е жалба, подадена срещу доставчик с лицензия или регистрация с национален или регионален, местен обхват. Следователно жалби могат да се подават само срещу доставчици на аудио-визуални медийни услуги – електронни медии: радио и телевизия, доколкото само те подлежат на лицензионен и регистрационен режим. Същевременно ИК вменява отговорности и задължения в изборния процес и на другите два типа медии: печатни медии и онлайн новинарски услуги, които не подлежат на лицензиране и регистрация. **Защо жалби да могат да се подават само за нарушения от страна на електронни медии, а срещу печатни и онлайн – не?**

Нашето предложение, направено още през 2014, е за изменение в чл. 200 от ИК както следва:

Чл. 200. (1) При нарушаване на реда за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги партиите, коалициите и инициативните комитети, **организациите, регистрирали наблюдатели, гражданските организации, гражданите-избиратели** – чрез лицата, които ги представляват, или чрез упълномощени от тях лица, може да подадат **сигнал** или жалба в срок до 24 часа след констатиране на съответно нарушение на реда за провеждане на предизборна кампания.

(2) Жалбата, сигналът се подава до:

1. Централната избирателна комисия – за **доставчик на медийна услуга с национален обхват** както и когато нарушението е извършено в повече от един изборен район;

2. Районната избирателна комисия или Общинската избирателна комисия по седалището на **доставчика на медийна услуга**, когато доставчикът е с регионален или местен обхват на разпространение.

(4) Компетентната избирателна комисия разглежда жалбата, **сигнала** в срок до 24 часа от получаването, а в изборния ден незабавно, и постановява решение.

(5) Компетентната избирателна комисия **регистрира жалбата, сигнала в публичен електронен регистър на жалби и сигнали незабавно след получаването и своевременно публикува своето решение и отразява движението по делото.**

Трето, практиката показва остра необходимост от **изработване на методика за работа по сигнали и жалби, свързани с медиите**. Анализът на движението по подадените от ГИСД сигнали показва: разнопосочни решения на избирателните комисии по еднакви казуси; колебливост от страна на комисиите по сигнали за медийни нарушения; отказ от решение на такива сигнали. Всичко това хвърля сянка върху законността на изборния процес. За да бъде минимализирано, ЦИК е необходимо да разработи процедура за работа по сигнали и жалби за нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания от доставчици на медийни услуги.

Оспорването при нарушаване на реда за провеждане на кампанията от доставчици на медийни услуги е проблем в много европейски страни. Има вече разнообразни решения. Варират от **специализиран експертен екип** към избирателната комисия, занимаващ се само със сигнали и жалби срещу медии, до специализиран **допълнителен орган извън комисията**, работещ в пряка връзка с нея.

Четвърто, след като сигналът или жалбата бъдат решени, т.е. има издадено решение на избирателната комисия, тя издава **акт за нарушение**. Може да бъде обжалван от доставчика пред по-висшестоящ орган – ЦИК или ВАС. След решението по жалбата актът отива за изпълнение в администрацията на **Областния управител**. Не сме проследили детайлно процеса в тази част, не ни е ясно платили ли са си медиите глобите или не.

Мониторинг на дейността на доставчиците на медийни услуги

Съгласно чл. 32, ал. 1, т. 22 от ЗРТ, СЕМ извършва специализиран мониторинг на дейността на електронните доставчици на медийни услуги – радио и телевизия, в предизборната кампания и предоставя информацията на ЦИК. Същевременно ИК вменява задължения на печатните медии и онлайн новинарските услуги и не предвижда механизъм за контрол върху дейността им по време на предизборна кампания. Това също би могло да бъде отнесено към неравнопоставеност на доставчиците не медийни услуги – едните са наблюдавани, контролирани, а другите – не.

Същевременно ефективната регулация на медиите изисква мониторинг на дейността им. Ако няма такъв, то как да знае регулаторът спазва ли се закона или не. Ето защо още през 2014 обърнахме внимание на проблема с осъществяването на медиен мониторинг по време на предизборната кампания. Вярно е, че 6 организации наблюдават медиите в кампаниите между 2014-2017, но колко от тях сигнализират своевременно за нарушения?

За да осъществи своето правомощие да контролира медиите, ЦИК има нужда от професионален мониторинг на всички типове медии, отчитащ и своевременно сигнализиращ за нарушения. Такъв може да бъде осъществен по възлагане от самата ЦИК, което изисква разширяване на пълномощията на ЦИК (чл. 57, ал. 1, т. 24) – да възлага чрез обществена поръчка специализиран професионален мониторинг на печатни медии и онлайн новинарски услуги, за да упражнява контрол върху тях. Може да бъде структуриран и **специализиран орган, действащ в пряка връзка с ЦИК за мониторинг на медии по време на предизборна кампания**, вкл. и за разглеждане на сигнали и жалби за нарушения от страна на доставчици на медийни услуги.

* * *

Това са конкретните съществени проблеми в регулацията на медиите които успяхме да диагностицираме в хода на нашите предизборни мониторинги. Факт е, че досега някои наши предложения бяха взети предвид от законодателя. Това са буквално приетите предложения:

- за включване на **възможността за „безплатно" отразяване** при печатните и онлайн медии – чл. 187 (2);
- **да няма политически внушения в търговската реклама** в печатни и онлайн медии – чл. 187 (4);
- за редактиране на чл. 179, отнасящ се до **уведомяване за платено съдържание.**

Поставихме в пространството на публичния дебат и други проблеми, които също под една или друга форма влязоха в регулаторната рамка за дейността на медиите в предизборна кампания. Конкретно става дума за:

- През 2014, в хода на първия мониторинг, предложихме доставчиците, които не са публикували офертите си по начин, изискван от закона, да нямат право да получават средства от медийни пакети за заплащане на предоставяни от тях медийни услуги. ЦИК включи това в решението си относно реда за предоставянето и разходването на средствата за медийни пакети за Парламентарните избори през 2014 и за всички следващи избори след това. Доколко и как самата ЦИК съблюдава из-

пълнението на собственото си решение е друг въпрос – имаме известни основания да се съмняваме, описани са в предходната глава.

- Предложихме ЦИК и РИК да публикуват на страниците си списък с доставчици, които са депозирали офертите си след кампанията за Евроизбори през 2014, по примера на Сметната палата. Още в следващата кампания за Парламентарни избори през същата 2014 ЦИК направи това и продължава тази своя практика до днес. Някои РИК също. Добре е да се обърне специално внимание на това, кои типове медии в коя избирателна комисия следва да депозират офертите си. Настоящите разпоредби на ИК допускат объркване.
- Неколкократно попитахме кое налага увеличение на цената на предизборната политическа реклама в медиите със 100 и повече процента спрямо търговската. Не са малко медийните оферти при които цената е образувана на база неколкократно увеличение на цената за търговската реклама. Същевременно не стават ясни мотивите за подобно решение. През 2016 законодателят изрично постанови таван на цените за предоставяне на платени медийни услуги – да не надвишават средните пазарни цени за последните 6 месеца. Остава само да се уточни процедурата за определяне на средни пазарни цени за последните 6 месеца. Остава само да се уточни процедурата за определяне на средни пазарни цени за последните 6 месеца. Кой определя средната цена, как, чрез каква методика? Кой и как следи и контролира изпълнението на нормата от доставчиците на медийни услуги?

Факт е, че международните институции от ранга на Европейския съюз на радиоразпространителите и OCCE/ODIHR активно работят по изучаване и оптимизиране на регулативните рамки за дейността на медиите в предизборна кампания. До днес липсва експертен дебат за регулацията на медиите в предизборна кампания у нас. Със сигурност той би могъл да формулира много по-отчетливо и в дълбочина проблемите, както и спектъра от възможни решения. В следващата част представяме препоръките на ГИСДИ към институциите и участниците в предизборна кампания, които имат отношение към регулацията на медиите. Те могат да послужат като отправна точка на дебата, който закъснява, докато изборите зачестяват и както се твърди – все повече зависят от медиите.

Препоръки към институциите в изборния процес

Резултатите от медийния мониторинг в четири поредни предизборни кампании дават основание за ветрило от разнообразни предложения и препоръки към институциите, ангажирани с произвеждането на честни и демократични избори в България. Систематизация все пак е необходима. OCCE/ODIHR разделя препоръките в докладите си от наблюдения на изборите на две групи: „Приоритетни", отнасящи се до организацията на изборния процес като цяло, и „Други" препоръки, разделени по отделни аспекти на изборното наблюдение. Препоръките, свързани с дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания, се намират в „приоритетни" – до 2, отразяващи фундаментални проблеми на медийното поле и регулирането му в кампания, и в подрубрика „Медии" на „Други" – в доклада от 2017 са формулирани 6 препоръки, а в този от 2014 – 2.

Препоръките на ГИСДИ по отношение на медиите в предизборна кампания са далеч повече. Отнасят се до работата на институциите – ЦИК, СЕМ, политическите партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати, самите доставчици на медийни услуги. Тук посочваме конкретни проблеми и предложения. Очакваме, че институциите могат да намерят дори и по-ефективни решения и бързо, още в подготовката на следващите избори, да ги приложат на практика.

Препоръки към ЦИК

На основание на чл. 57, ал. 1, т. 23 и 24 от ИК, също и предвид партньорството между ГИСДИ и ЦИК, включително чрез Обществения съвет към ЦИК, както и предвид резултатите от медийния мониторинг по време на предизборните кампании за изборите, проведени в периода 2014-2017, си позволяваме да препоръчаме на ЦИК:

- да организира и проведе експертна дискусия по проблемите на медийната регулация в предизборна кампания;
- да инициира предложение за изменение и допълнение на ИК в частта, отнасяща се до медии;
- да разработи методика за осъществяване на контрол върху дейността на доставчиците на медийни услуги по време на кампанията;
- да разработи публичен регистър „Медийни пакети".

Първо, да инициира **експертна дискусия по проблемите на регулацията на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания** с цел да се дефинират проблемните ядра и да се предложат варианти за оптимизиране на системата на предизборна медийна регулация. Необходимо е да бъде:

- прегледан и **систематизиран международния опит** в направлението – международни институции от ранга на Европейския съюз на радиоразпространителите и ОССЕ вече правят това;
- направен задълбочен **експертен анализ и социална оценка** (Нончев, 2014) на настоящата регулативна рамка;
- систематизиран списък от **възможни и практически приложими мерки** за подобряване на регулаторната система за медиите в предизборна кампания, който да се трансформира в адекватно законодателно предложение.

Настоящата монография представя точно това – мониторинг, анализ, оценка, препоръки, предложения за законодателни промени. Убедени сме, че колективното осмисляне на поставените въпроси би дало в пъти по-добър резултат.

Второ, въз основа на своята експертност и опит да инициира предложение за **изменения и допълнения на ИК в частта, отнасяща се до регулация на дейността на доставчиците на медийни услуги**. В тази си част ИК се нуждае от редакция.

- на първо ниво – за уточняване **статута на всеки тип доставчик** на медийни услуги, най-вече на доставчиците на онлайн новинарски медийни услуги;
- на второ ниво – за уточняване на **един възможен смисъл и тълкуване** на нормите и намаляване на възможностите за различни, вкл. своеволни тълкувания и съответно различно отношение към доставчиците;
- на трето ниво – за изчистване на възможностите за **неравнопоставеност на типовете доставчици** на медийни услуги в предизборна кампания на правата и отговорностите на различните типове доставчици;
- на четвърто ниво – за синхронизиране на ИК с други законодателни актове, отнасящи се до дейността на медиите като ЗРТ;
- на пето ниво – за синхронизиране на медийната регулация в предизборна кампания с приетите международни стандарти.

В следващата част на тази глава са представени законодателните предложения на ГИСДИ, които могат да бъдат в помощ на ЦИК.

Трето, от 2014 г. досега препоръчваме на ЦИК да изработи методика за осъществяване на контрол върху провеждането на предизборната кампания от доставчици на медийни услуги. Да контролира дейността на доставчиците на медийни услуги във време на предизборна кампания е правомощие на избирателната комисия (чл. 57, ал. 1, т. 23), което тя следва съзнателно да изпълнява. ЦИК вече натрупа опит в упражняване на правомощието си да контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги. Има достатъчно прецеденти, които ЦИК би могла да събере и опише, да предостави в помощ на работата на РИК.

Методиката би следвало да включва:

- Информационна база на доставчиците на медийни услуги, които отразяват платено или безплатно предизборната кампания. В нея могат да бъдат включени доставчици, които са предоставяли медийни услуги в предходните кампании. Базата следва да предлага бърз достъп до и проверка на данни за доставчика – име, ЕИК по Булстат, адресна регистрация, предоставяни медийни услуги. ГИСДИ поддържа такава база за целите на предизборния си мониторинг.
- Мониторинг на доставчиците на медийни услуги. СЕМ, по споразумение с ЦИК, наблюдава съвкупност от електронни медии. Другите медии – печатни и онлайн, остават извън наблюдение.

Правомощието на ЦИК да контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги не може да бъде изпълнено без ефективно наблюдение, което предхожда и предполага контрола. ЦИК извършва частично наблюдение в рамките на споразумението си със СЕМ. Практически по-голямата част от доставчиците на медийни услуги, извършващи платено отразяване на предизборната кампания остава ненаблюдавана, а оттук – и неконтролирана. Появява се условие за неравнопоставено отношение на ЦИК към различните типове медии – под наблюдение и контрол се оказва ограничена извадка от радио- и телевизионни медии, а всички останали действат „свободно". За да се възстанови балансът, но и за да се гарантира по-ефективен контрол на дейността на доставчиците на медийни услуги в полза на демократичността на изборния процес, ГИСДИ предлага на ЦИК да възложи втори, паралелен мониторинг на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания, освен мониторинга на СЕМ. Вторият мониторинг да бъде фокусиран върху печатни и онлайн медии, също радио и телевизия, които не са обхванати от споразумението за съвместна работа между ЦИК и СЕМ.

- Предлагаме на ЦИК да изготви указание за прилагане на нормите на ИК, отнасящи се до регулиране на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборната кампания. Указанието със сигурност би

утвърдило еднакви стандарти и би повишило ефективността в работата както на ЦИК, така и на РИК.

В това указание следва да бъде включено **тълкуване на някои норми от ИК, които събудиха дискусии** по време на наблюдаваните от нас кампании. Мониторингът показа проблем с изпълнението на изискването на чл. 205 от ИК, отнасящ се до огласяване на резултати от допитвания или социологически проучвания, свързани с изборите. И доставчиците на медийни услуги, но и някои районни избирателни комисии в свои решения по сигнали на ГИСДИ за неизпълнение на изискването на закона, лансираха в публичното пространство своя интерпретация на „огласяване на резултати от допитвания до общественото мнение" (чл. 205, ал. 1), според която нормата на чл. 205, ал. 1 и 2 се отнася единствено до първото огласяване на резултатите, което обикновено се прави от агенцията извършител на проучването. В тази логика всяко следващо огласяване се счита освободено от изискванията на чл. 205, ал. 1,2.

Предлагаме и насърчаваме ЦИК, предвид собствения си опит, да даде ясно и еднозначно тълкувание на нормата – какво означава и в кои случаи да се прилага, за да бъдат избегнати бъдещи различни решения на практически еднакви казуси.

Отново със спазването на чл. 205, ал. 5 възниква предложението ни към ЦИК да вземе отношение по въпроса: седмичен вестник (печатна медия), която номинално излиза от печат 48 часа преди изборния ден, но реално се разпространява и може да бъде четен в следващите 24 часа преди изборния ден, в самия изборен ден и дори след това и съдържа публикация, огласяваща данни от изследвания, свързани с изборите, извършва ли нарушение на забраната за огласяване на данни от изследвания 24 часа преди изборния ден или не?

Аналогичен е и казусът: седмичен вестник, който излиза 48 часа преди изборния ден, но е в разпространение в деня преди изборния и в изборния ден, и съдържа агитационни материали, които достигат до читателите във време, когато имаме забрана за агитация, нарушава ли разпоредбата на ИК в чл. 182, ал. 4 или не?

Мониторингът показа проблем с изпълнението на изискването за **депозиране на оферти от онлайн медиите**. Немалка част от тях депозират офертите си не до 40 дни преди изборния ден, а до 30 дни. Първият срок е за печатни медии и онлайн новинарски услуги, вторият – за търговски електронни медии. Онлайн медиите могат да се тълкуват и като електронни, доколкото се разпространяват чрез електронна съобщителна мрежа, както е казано в Допълнителните разпоредби на ИК. В този ред препоръчваме на ЦИК да внесе яснота кой е срокът за онлайн медиите в свое изрично указание.

- Методическо указание за работа по сигнали и жалби за нарушения на правилата за провеждане на предизборна кампания от доставчици на медийни услуги. Чрез него е нужно да се изравнят практиките на всички РИК и ОИК, които имат правомощие да контролират доставчици с регионален обхват, да оптимизира и повиши ефективността по отношение установяване на контрол върху доставчиците на медийни услуги по време на предизборната кампания.

Първото, което забелязахме в процеса на сигнализиране за нарушение, е липсата на своевременна обратна връзка от страна на ЦИК и РИК при получаване на сигнали онлайн. Сигнали могат да се подават по телефон – в този вариант подателят веднага разбира дали сигналът му е приет или не. Не сме изпробвали опцията. Също могат да се депозират на хартия в деловодство срещу входящ номер, който е форма на обратна връзка, че сигналът е получен и заведен. Когато сигналът е подаден онлайн чрез имейла на ЦИК, подателят не получава никаква обратна връзка за това дали е получен и заведен. Препоръчваме на ЦИК да отстрани този пропуск.

Второто особено важно е необходимостта **ИК да бъде четен, разбиран и прилаган по еднакъв начин от всички избирателни комисии** – анализът на решенията по сигналите на ГИСДИ, не само отнасящите се до огласяване на данни, но също и всички останали, показа различни реакции на избирателните комисии по идентични казуси. Това означава нееднакво третиране на доставчиците на медийни услуги като участници, посредници в изборния процес от страна на регулиращите ги ЦИК и РИК. ГИСДИ обръща внимание на друг тип неравнопоставеност – не на база ясна-неясна собственост, а при липса на еднакви критерии и методики за проверка и установяване на нарушение.

Процесът на административното производство по сигнали на ГИСДИ, наблюдаван отвън, показа проблеми, причинени от пропуски в информационното и материално осигуряване на работата на ЦИК по контролиране и регулиране на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания. ЦИК имаше нужда от **много време и ресурси, за да идентифицира доставчика на медийната услуга** – собственика на медията, посочена в даден сигнал, да извърши проверка и да намери надеждни доказателства. А времето за вземане на решение по сигнали и жалби е 24 часа (в някои, определени от ИК случаи – и повече). За да се справи с толкова много работа в толкова кратък срок, предлагаме на ЦИК да си осигури информационна база за доставчиците на медийни услуги, предоставящи платени услуги по време на предизборната кампания.

По отношение на бързото намиране на надеждни доказателства, ГИСДИ предлага на ЦИК да си осигури **абонамент за периода на предизборната кампания за печатни и онлайн медии**. За целта може също така да се използват и

възможностите на Националната библиотека или друга библиотека, предлагаща бърз и надежден достъп до ежедневната периодика. Що се отнася до материали, излъчени от електронните медии – радио и телевизия, ЦИК работи в обвързана компетентност със СЕМ, в рамките на която СЕМ следва да предоставя на ЦИК материали по поискване. Проблемът е, че в наблюдаваните кампании СЕМ предоставя материали, излъчени само от медиите, които попадат в договорената извадка за наблюдение. Набавянето на материали от радиа и телевизии извън извадката остава проблематично. ЦИК би могла или да разшири броя на договорените единици в извадката, или собствено да си осигури бърз достъп до излъчени съдържания от други медии.

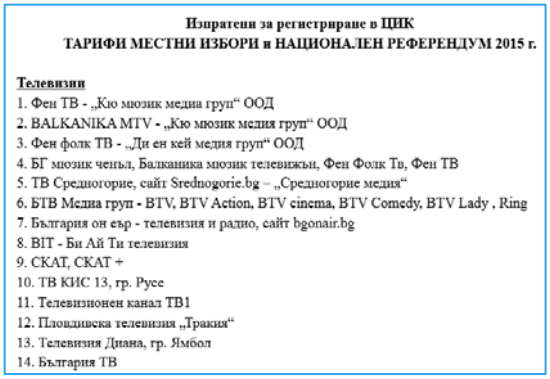
- Указание за включване на сигналите и жалбите срещу доставчици на медийни услуги в Публичния регистър на сигнали и жалби, който изборителните комисии подържат, съгласно изискването на ИК.
- Хронограма на предупредителните съобщения от комисията до медиите и обществеността.

ЦИК и сега има практика да публикува на страницата си съобщения до медиите, напомнящи им техни задължения по ИК. Досега ЦИК напомня за задължението за публикуване на оферти и договори, както и законосъобразния начин за огласяване на данни от електорални предизборни изследвания. Препоръчваме на ЦИК предварително да изготви план за публикуване на предупредителните съобщения като включи в него и периодични напомняния за всички останали задължения, които доставчиците имат в предизборна кампания. ГИСДИ направи това в мотивационната си кампания до медиите през 2014 и ефектът по отношение на спазване на закона от доставчиците беше положителен;

- Форма за публикуване на списък с доставчици, депозирали офертите си за предоставяне на платени медийни услуги в предизборната кампания.

ЦИК публикува такъв списък от Местни избори ‘2015 във всяка следваща кампания до днес, без да има законово задължение да прави това. По-долу са представени скрийншоти от списъците през 2015, 2016, 2017 и 2019 – Европейски избори.

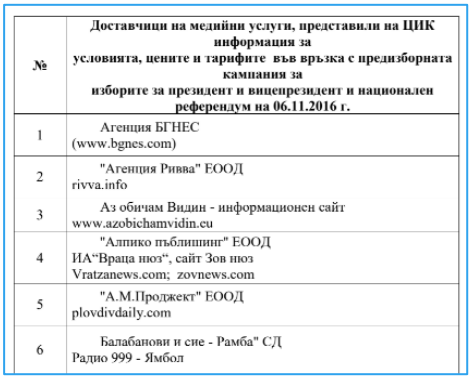
Видно е усъвършенстването на начина на представяне на информацията. Списъците от 2015 и 2016 показват само доставчиците, които са подали оферти, а тези от 2017 и 2019 дават и информация за датата, на която е подадена офертата и по този начин правят възможна проверка от всеки гражданин, наблюдател, партиен представител, кандидат, доставчик на медийна услуга на изпълнението на законовото изискване за депозиране на оферти.



Изпратени за регистриране в ЦИК
ТАРИФИ МЕСТНИ ИЗБОРИ и НАЦИОНАЛЕН РЕФЕРЕНДУМ 2015 г.

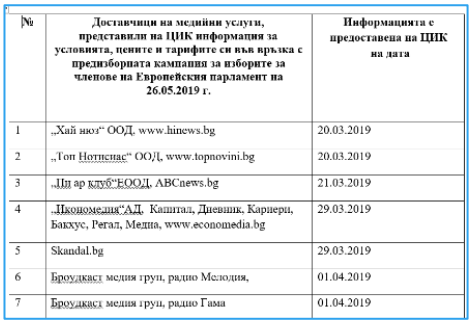
Телевизии

1. Фен ТВ - „Кю мюзик медиа груп“ ООД
2. BALKANIKA MTV - „Кю мюзик медиа груп“ ООД
3. Фен фолк ТВ - „Ди ен кей медиа груп“ ООД
4. БГ мюзик ченъл, Балканика мюзик телевижън, Фен Фолк Тв, Фен ТВ
5. ТВ Средногорие, сайт Srednogorie.bg – „Средногорие медия“
6. БТВ Медиа груп - BTV, BTV Action, BTV cinema, BTV Comedy, BTV Lady , Ring
7. България он еър - телевизия и радио, сайт bgonair.bg
8. BIT - Би Ай Ти телевизия
9. СКАТ, СКАТ +
10. ТВ КИС 13, гр. Русе
11. Телевизионен канал ТВ1
12. Пловдивска телевизия „Тракия“
13. Телевизия Диана, гр. Ямбол
14. България ТВ



№	Доставчици на медийни услуги, представили на ЦИК информация за условията, цените и тарифите във връзка с предизборната кампания за изборите за президент и вицепрезидент и национален референдум на 06.11.2016 г.
1	Агенция БГНЕС (www.bgnes.com)
2	"Агенция Ривва" ЕООД rivva.info
3	Аз обичам Видин - информационен сайт www.azobichamvidin.eu
4	"Алпико пъблишинг" ЕООД ИА"Враца нюз“, сайт Зов нюз Vratzanews.com; zovnews.com
5	"А.М.Проджект" ЕООД plovdivdaily.com
6	Балабанови и сие - Рамба" СД Радио 999 - Ямбол

№	Доставчици на медийни услуги, представили на ЦИК информация за условията, цените и тарифите си във връзка с предизборната кампания за изборите за народни представители на 26.03.2017 г.	Информацията е предоставена на ЦИК на дата
1	„КРОЗ“ АД - в. „Галерия“	31.01.2017
2	„Инфоз“ ЕООД - www.infoz.bg	31.01.2017
3	„Пресмаркет“ ЕООД - в. „Телеграф“; в. „Монитор“; в.„Политика“; в.„Меридиан мач“; www.monitor.bg	01.02.2017
4	„Черно море прес“ ЕООД - в. „Черно море“; www.chernomore.bg	03.02.2017
5	ТВ Черно море – Медийна група „Черно море“ ЕООД	03.02.2017
6	Гласът на България - voice-bg.com	06.02.2017
7	www.burgasinfo.com	06.02.2017
8	в. „Зов нюз“, ИА „Враца нюз“ - vratzanews.com	07.02.2017
9	в. „Ботевградски вестник“	07.02.2017
10	Нова Варна и Нова вест - novavarna.net; novavest.bg	07.02.2017
11	„Сливен нюз“ ЕООД - sliven-news.com	07.02.2017
12	Targovishtebg.com	07.02.2017



№	Доставчици на медийни услуги, представили на ЦИК информация за условията, цените и тарифите си във връзка с предизборната кампания за изборите за членове на Европейския парламент на 26.05.2019 г.	Информацията е предоставена на ЦИК на дата
1	„Хай нюз“ ООД, www.hinews.bg	20.03.2019
2	„Топ Нотисиас“ ООД, www.topnovini.bg	20.03.2019
3	„Ди ар клуб“ЕООД, ABCnews.bg	21.03.2019
4	„Икономедия“АД, Капитал, Дневник, Кариери, Бакхус, Регал, Медиа, www.economedia.bg	29.03.2019
5	Skandal.bg	29.03.2019
6	Броудкаст медия груп, радио Мелодия,	01.04.2019
7	Броудкаст медия груп, радио Гама	01.04.2019

Препоръчваме на ЦИК да представя списъка си във формат PDF както през 2015, 2016 и 2017, или в друг формат, който не позволява редакции, а не в Word – както през 2019. Списъкът все пак е документ, който веднъж публикуван, не следва да се редактира нито от автора му, нито от друг. Препоръчваме на ЦИК да добави и информация за предоставяните от доставчика медийни услуги, за които се отнася депозираната оферта.

- Форма по чл. 180, чрез която се предоставя информация за сключените договори. Препоръчваме на ЦИК да изиска детайлна информация по индикатор „Предмет” в сегашната си форма – точно описание на медийните услуги, които ще бъдат предоставяни.

Четвърто, препоръчваме на ЦИК да разработи и подържа публичен регистър „Медийни пакети”, в който да отразява разходването на средствата от медийни пакети (чл. 178 от ИК). В момента ЦИК дава следната информация относно разпределението и разходването на медийни пакети в своите решения: обща сума на средствата за съответната кампания; партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати, които получават средства; сума на получаваните средства. Извън пространството на публичността остава пътят на средствата (а те представляват публичен държавен ресурс) от кандидата до съответната медия, т.е. не става ясно коя медия какъв размер средства от медийни пакети получава и за какви типове медийни услуги.

Препоръчваме на ЦИК да подържа единен публичен регистър, който да дава информация по следните индикатори:

- общ обем средства за медийни пакети;
- разпределение на средствата по партии, коалиции, независими кандидати;
- договори между кандидати и медии за медийни услуги, заплащани със средства от медийни пакети;
- предоставени медийни услуги и цена за предоставянето им.

Представените препоръки към ЦИК целят единствено и само повишаване ефективността на работата на ЦИК по осигуряване и гарантиране на равнопоставеност на доставчиците на медийните услуги и на кандидатите в медийното пространство, информиран избор на избирателите, прозрачност на финансирането на предизборни кампании, демократичност и публичност на изборния процес. Същата е и целта на препоръките ни към Сметната палата – финансовият контрольор на предизборната кампания, вкл. и на доставчиците на медийни услуги. на дейността на електроните медии у нас и колегите наблюдатели, също и към СЕМ – регулаторът на електронните медии, към кандидатите и към самите медии.

Препоръки към Сметната палата

Списък с доставчици, депозирали офертите си

Намираме за удачно и полезно, от гледна точка осигуряване на публичност на изборния процес, решението на Сметната палата да публикува на своята интернет страница списък на доставчици на медийни услуги, представили на Сметната палата информация за условията, цените и тарифите си във връзка с предизборната кампания. Това тя прави без изрично да е задължена от закона от Парламентарните избори през 2014 до днес. Нейната практика бе последвана и от ЦИК в кампанията за Местни избори през 2015.

Препоръките ни по отношение на усъвършенстването на списъка са сходни с препоръките към ЦИК за същия списък.

В списъка-таблица на Сметната палата за всички наблюдавани избори и до днес са посочени: име на доставчик; дата на подаване в Сметната палата на условията и реда за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания, както и тарифите.

кандидати.Условията и редът за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания, както и тарифите се обявяват на интернет страницата на съответната медия не по-късно от 40 дни преди изборния ден и се изпращат на Сметната палата не по-късно от откриване на предизборната кампания.

	Доставчик	Информацията е представена на Сметната палата на дата:
1	МЕСТЕН ВЕСТНИК ГР. ПОПОВО	5.8.2014
2	СИНХРОН МЕДИЯ ООД	14.8.2014
3	ЯНТРА ПРЕС АД	15.8.2014
4	ВЕСТНИК БАЛЧИК	15.8.2014
5	ПОД ТЕПЕТО ООД	18.8.2014
6	КИС ООД	19.8.2014
7	РАДИО КОМПАНИЯ СИ ДЖЕЙ /N-JOY; JAZZ FM; CLASSIC FM; Z-ROCK; MELODY; BTV РАДИО/	20.8.2014
8	РАДИО ВИТОША / www.radiovitosha.com	20.8.2014

За да се уплътни възможността за информиран избор на избирателите и да се внесе още един нюанс на прозрачност в изборната кампания, предлагаме на Сметната палата да допълни към таблицата още една колона към настоящите две – медийна услуга.

Огласяването само на доставчика – физическо или юридическо лице, практически нищо не говори на избирателя, дори и за професионалисти в сферата на медиите е трудно да отгатнат коя медийна услуга доставя лицето. Крайният потребител-избирателят, припознава името на медията, търси името на медията. Неговият информиран избор се нуждае от медията.

Огласяването само на медийните услуги – медиите, в които се прави политическата реклама, също е недостатъчно от гледна точна на прозрачността на финансиране на предизборната кампания. Необходима е **яснота къде отиват вложените в политическа реклама и платено отразяване средства и кой носи отговорност за тях**.

В момента в **графата „Доставчик" са смесени имената на доставчиците** – собствениците, с имената на медийните услуги. Така например, посочен е **ЕТ „Ели Славова Спичева"**, но не става ясно коя е предоставяната услуга, коя е медията, управлявана от този едноличен търговец. Наред с това виждаме **„Вестник Сега**", „**Offnews.bg**", „**Телевизия Европа**" – т.е. медиите, но не виждаме кой е доставчикът на тези услуги.

Ако Сметната палата приеме това предложение, то практически тя ще съдейства и за изпълнение на препоръката на OSCE/ODIHR за изясняване на собствеността в българските медии, дадена в мониторинговия доклад на Мисията от Предсрочните парламентарни избори на 5 октомври 2014.

Указание за попълване на Образец по чл. 172, ал. 2 от ИК

Изработеният от Сметната палата Образец по чл. 172, ал. 2 от ИК за предоставяне на информация за извършените медийни услуги по време на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги очевидно той работи. Въз основа на медийните наблюдения в предизборните кампании от 2014 г. смятаме, че неговата ефективност като инструмент за прозрачност на финансирането на предизборната кампания значително би се повишила, ако Сметната палата приеме да разработи **детайлни указания** за неговото попълване от страна на доставчиците на медийни услуги.

В момента указанието е твърде лаконично. Представлява забележка под таблицата за отчет, в която се обяснява, че в колона 3 се отбелязва наименованието на участника, за когото е предназначена услугата, в случаите, че той е различен от „клиента".

Информация

от Анапли Мили ЕООД, ЕИК: 201950687, със седалище и адрес на управление: гр. София, ж.к. Илинден № 56, вх. Б, ет. 1, ап. 25

(доставчик на медийни услуги, социологически и рекламни агенции и агенции за осъществяване на връзки с обществеността)

за предоставените услуги/стоки във връзка с предизборната кампания за избори на партиите и коалициите регистрирани за участие в изборите за народни представители на **5 октомври 2014г.**

в леви

№ по ред	Клиент	Участник в предизборната кампания, за който е предназначена услугата/стоката	Първичен счетоводен документ				Плащания			
			№	Дата	Описание на услугата/ стоката	Стойност (с ДДС)	Дата на плащане	Получена сума		Неразплатен остатък (остатък)
								от клиент / участник	от ЦИК (чл. 178, ал. 4 от ИК)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	ПП ГЕРБ	ПП ГЕРБ	25	9/1/2014	По договор за отразяване на кампания за избор на партиите и коалициите регистрирани за участие в изборите за народни представители на 5 октомври 2014г.	6,000.00 лв	9/5/2014	6,000.00 лв		0.00 лв
2	НС на БСП	ПП БСП - лява България	26	9/5/2014	По договор за отразяване на кампания за избор на партиите и коалициите регистрирани за участие в изборите за народни представители на 5 октомври 2014г.	1,440.00 лв	9/8/2014	1,440.00 лв		0.00 лв

Забележка:

1. В колона 3 се отбелязва наименованието на участника - политическата партия/коалиция/инициативен комитет, за когото е предназначена услугата в случаите, когато "клиентът" е различен от "участника". Например клиентът е рекламна агенция, а услугата/стоката е предназначена за участник в изборите - политическа партия/коалиция/инициативен комитет.

Дата:

Изготвил: **Ръководител:**

Така даденото указание води до два различни подхода при попълването на Образеца, що се отнася до отчитане на приходи от медийни пакети. Част от доставчиците посочват ЦИК в Графа 2 „Клиент", други – името на участника, за когото е предназначена услугата, заплатена чрез медиен пакет, като по този начин дублират информацията в Графа 2 и Графа 3.

Следващата особеност при попълването на отчетите е в Графа „Плащания". В нея е предвидено отчитане на плащания от два източника:

- от клиент/участник (9);
- от ЦИК (10) – медийни пакети, съответно в две подграфи.

Когато плащането е от медиен пакет, то следва да бъде отчетено в Графа 10 „от ЦИК". Доставчиците реагират отново по два различни начина: тези, които посочват ЦИК в графа „Клиент", не посочват суми в графа „от ЦИК", те изписват общата сума, получена от медиен пакет само в Графа 7 „Стойност". И обратното – тези, които не посочват ЦИК в графа „Клиент", отчитат приходи от медийни пакети в Графа 10 „от ЦИК".

Уеднаквяването на различните подходи при попълването на образеца от страна на доставчиците е основанието да препоръчаме на Сметната палата да разработи детайлни указания за попълване на Образец по чл. 172, ал. 2 от ИК за отчитане на предоставяните медийни услуги по време на предизборната кампания.

Предлагаме следните работни идеи за това Указание.

- Колона 2 „Клиент" – вписва се наименованието на физическото или юридическото лице, което заплаща медийната услуга. Ако медийната услуга се заплаща чрез медиен пакет, то „Клиент" е ЦИК.
- Колона 3 „Участник в предизборната кампания, за който е предназначена услугата/стоката – вписва се наименованието на политическата партия, коалиция, инициативен комитет или името на кандидат от регистрирана предизборна листа, за когото е предназначена услугата.
- Колона 6 „Описание на услугата" – ако доставчикът предпочита формулировката: „По договор за отразяване на кампанията, за предоставяне на медийни услуги" или подобна, да цитира номер на договор и дата на подписването му. Възможно е и да бъде въведено изискване доставчикът да опише детайлно предоставените медийни услуги.
- Колона 9 „Получена сума – от клиент/участник" – вписва се общата сума на предоставените услуги, когато те не са заплатени чрез медиен пакет.
- Колона 10 „Получена сума – от ЦИК (чл. 178, ал. 4)" – вписва се общата сума на предоставените медийни услуги, ако те са заплатени чрез медиен пакет. Ако в Колона 2 е вписан ЦИК, то тук следва да е вписана заплатената от ЦИК сума.

Препоръки към СЕМ и колегите наблюдатели

Според нас, морализирането на „*деморализираната медийна среда*", както самият председател на СЕМ доц. Георги Лозанов я определя, изисква от наблюдателите, а още повече от регулаторите (СЕМ – за електронни медии, ЦИК и РИК – за всички типове медии в предизборна кампания) активна позиция по време на предизборната кампания.

Не просто наблюдение и доклад. А текущо **публикуване на мониторингови данни**. Един от най-ефективните инструменти за опазване на демокрацията е публичността. И ние, наблюдателите – СЕМ и гражданските организации, следва активно да го използваме в нашата наблюдателска работа, като превенция на нарушения.

Не просто наблюдение. А активна **реакция при всяко регистрирано нарушение** – подаване на сигнал срещу доставчика в ЦИК и РИК, от една страна, и от друга – публикуване и разгласяване на регистрираните добри практики. Демокрацията изисква доверие, а доверието на избирателите в изборния процес се постига с ясни правила и валидни за всички справедливи санкции или поощрения. Защо да не направим онова, което можем, в името на по-демократичен изборен процес?

Не просто доклад. А обосновани **предложения за промени в регулацията и саморегулацията** на доставчиците на медийни услуги в изборен процес. Защото демокрацията изисква изследване на ефективността на законодателната рамка и иницииране на промени, ако те са необходими за по-ефективното функциониране на институциите, за повишаване доверието на гражданите.

Добре съзнаваме, а вече и от опит знаем, че **активната наблюдателска позиция крие своите рискове. Медиите са лесно докачливи**. Първосигнално те виждат във всяка инициатива за регулиране на тяхната дейност в полза на обществения интерес, опит за ограничаване на свободата им, опит за цензура. И веднага пишат, говорят, показват... А що за цензура е необходимостта на демокрацията всеки да спазва своите задължения и да уважава правата на другите особено в претоварения с емоции изборен процес!

И друго има – медиите умеят „да си връщат".

Винаги има опасност да изпаднеш в медийно затъмнение, ако си дръзнал да пуснеш няколко сигнала, резултирали в парична санкция срещу медии. Е, не е приятно да те забравят. Но все пак си струва да застанеш в активна позиция – ефектите по отношение на „морализирането" на медийната среда си заслужават, опитът и дори пробивът към връщане на общественото доверие в медиите, в изборния процес – още повече.

Препоръки към политическите кандидати за повишаване на доверието в предизборната кампания

Факт е, че и двете предизборни кампании през 2014-2017 се проведоха при ниско обществено доверие в законността и демократичността на изборния процес. Същото е забелязано и регистрирано дори и в доклада на международната наблюдателска мисия на ОССЕ/СДПЧ в България по време на предсрочни-

те Парламентарни избори. Изграждането на доверие у гражданите избиратели в законността на изборния процес съвсем не е задача само и единствено на съревноваващите се по време на кампанията политически партии, коалиции и инициативни комитети. Но ето две, според нас, не съвсем сложни стъпки, които те биха могли да предприемат за повишаване на прозрачността на изборния процес, а оттук и за гражданското доверие.

Обръщаме се със съвет към политическите партии, коалиции и инициативни комитети да включат в предизборните си кампании ефективен медиен мониторинг, чрез който да успяват своевременно да реагират, възпират нарушения на правилата за провеждане на предизборната кампания от доставчици на медийни услуги. Така биха гарантирали и собствените си права и интереси по отношение на медиите по време на кампанията.

Препоръчваме на политиците, тези, които са спечелили изборите и другите, които възнамеряват да направят това при следващи избори, да инициират изменение и допълнение на ИК, чрез което да се доразвие частта, отнасяща се до регулация на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания.

Препоръки към доставчиците на медийни услуги за безпроблемна работа по време на предизборна кампания

Първото ни предложение към доставчиците на медийни услуги е да се запознаят с частта от Изборния кодекс, регламентираща правата и отговорностите им по време на предизборната кампания. И двата мониторинга, които направихме през 2014, установиха дефицит в това отношение.

Второто ни предложение е да установят такава организация на работата си, която да им позволи да бъдат винаги в рамката на закона по време на предизборната кампания.

Третото ни предложение, е въз основа на доброто познаване на настоящата регулаторна рамка и преди всичко на опита си да работят при тези законодателни условия, да инициират необходимите според тях законодателни промени в Изборния кодекс, за да си гарантират регулаторна среда, която подпомага, а не саботира дейността им.

Четвъртото ни предложение се отнася към саморегулацията на медиите в изборен процес. Известно е, че регулацията и саморегулацията имат връзка по между си – едното утвърждава и доразработва другото. В тази логика, предлагаме на доставчиците на медийни услуги да преразгледат етичните си кодекси и да инициират в тях промени, чрез които сами да формулират етичния си ангажимент по време на предизборна кампания.

И накрая, благодарим на всички доставчици на медийни услуги, редактори, журналисти, репортери, които не използваха предизборните кампании, за да спечелят още някой „грешен" лев, а участваха активно в изборния процес, изразявайки своята гледна точка, защитавайки правото на равнопоставеност на кандидатите и правото на информиран избор на избирателите. Медиите в изборен процес са призвани да защитават демокрацията, а не опитите за нейното изкривяване и обезличаване.

Благодарим Ви, че проявихте интерес към нашата наблюдателска дейност и професионално помогнахте резултатите, които постигахме, да стигат своевременно до избирателите, до Вашата аудитория.

Законодателни предложения

Още въз основа на резултатите от първия мониторинг на медиите в предизборната кампания за Евроизбори '2014 предложихме 16 изменения и допълнения на ИК в частта, отнасяща се до регулация на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания. На 1 юли 2014 представихме предложенията си на ЦИК, два дни по-късно ги изпратихме на широк кръг държавни институции, вкл. и на президента Плевнелиев, 2 парламентарни комисии, СЕМ, журналисти и медии. Получихме обратен отговор от СЕМ (Приложение „Законодателни промени"). Други реакции нямаше.

Реакцията дойде едва след като предложенията станаха **Законопроект за изменение и допълнение на ИК**, който бе внесен за разглеждане в НС на 18 юли 2014.

Едва тогава, 15 дни след като бяха получили предложенията в собствените си имейли, журналистите и медиите ги видяха и отвориха кутията на Пандора. Започна бурно обсъждане, общо взето в негативен план, с обвинения, че сме били искали да върнем цензурата върху свободните медии. Какво значи това? Че медиите не реагират на граждански организации, с които нямат договор за платено отразяване? Че за да стигне една експертна идея до медиите, тя трябва да мине през НС?

Проектът не бе разгледан в 42 НС – беше внесен в последния момент преди края на сесията и не стигна времето. 43-то НС също не отдели време за промени на ИК, отнасящи се до регулиране на медиите в предизборна кампания. Последващото 44 НС прие буквално три от предложенията през 2016. Други три, под една или друга форма в регулаторната рамка на медиите в предизборна кампания.

От 16 наши експертни предложения 6 се приемат в следващите 2-3 години, когато емоционалната и негативна реакция е отминала. Този резултат ни дава мотивация да продължим да наблюдаваме, регистрираме, сигнализираме за нередности, които срещаме в изборния процес. **Форма на сигнализиране за нередности са и предложенията ни за законодателни промени в ИК** – в частта, отнасяща се до регулиране на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания.

След всеки следващ изборен мониторинг отново преглеждахме 16-те си предложения от 2014. Практиката показа неприложимост само на едно от тях – предложението доставчик на медийна услуга, който не е публикувал и депозирал в указания срок условия, ред и цени за платено отразяване да няма право да сключва договори за платено отразяване на кампанията. Предложението фигурира като чл. 5, ал. 2 и чл. 7 от Законопроекта.

Анализирахме получените резултати в контекста на съществуващата регулативна рамка и дефинирахме **5 проблемни ядра в предизборната регулация на медиите**. По всяко от тях формулирахме препоръки към работата на изборните институции и нови предложения за изменение и допълнение на Изборния кодекс, представени тук.

* * *

Опитът ни показва, че **всяко предложение за промяна на законодателството, свързано с регулация на медиите, събужда войнстващи обществени страсти.** Страхът, че някой може да дръзне да ограничава свободата на словото и изразяването, независимостта на медиите; че някой може да се опита да цензурира медиите, е голям. Безспорно днешната обществено-политическа констелация на силите дава достатъчно основания за развихряне на този страх. Но мотивацията, базирана на страх, не стига до положителна промяна в същата тази дълбоко корумпирана, озверена и обезверена обществено-политическа среда.

Внасянето в НС на Законопроекта за изменение и допълнение на ИК през 2014 предизвика именно реакции на страх у медиите. Промените бяха определени като „*цензура от добра воля*" (Капитал, 2014), „*прощална атака*" на БСП срещу медиите (Илиев, Segabg.com, 2014). Изразена беше тревога, че вследствие на промените „*медиите ще публикуват официални лъжи, но не и проверени истини*" (Ковачева, ClubZ.bg, 2014), че „*медиите няма да имат право да разобличават политици предизборно*" (Любомирова, Actualno.com, 2014).

Събуждащи страха се оказаха 2 предложения. Пълният текст на Становището на ГИСДИ относно медийни реакции по повод Законопроекта за изменение и допълнение на ИК е представено в приложение „Законодателни предложения".

Първото е за възлагане на **мониторинг върху печатните и онлайн медии по време на предизборната кампания**. Конституционно те са свободни, а предизборният мониторинг щял да осакати свободата им. Как мониторингът на дейността им би ограничил тяхната свобода е първият ни въпрос? Как ЦИК да изпълни правомощието си да „*контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги*", ако не прави мониторинг на дейността им? Защо електронните медии са под наблюдение от СЕМ и срещу това никой не възразява от 2014 досега, а предложението за мониторинг върху печатните и онлайн медиите се категоризира като ограничаване на конституционната им свобода?

Второто е във връзка с предложението за **редакционна отговорност на доставчиците** на медийни услуги по време на кампанията. Свободата на медиите е основно право на демокрацията. Дори повече – свободата на медиите е майка на всички други свободи. Но това не означава, че медиите не трябва да бъдат отговорни за съдържанието, което разпространяват. Дори напротив – редакционната отговорност подчертава качеството на свободата им, за какво самите медии използват/възползват се от освободеността си.

Интересен факт е, че медиите, които видяха в предложението за редакционна отговорност заплаха за цензура през 2014, през 2019, преди кампанията за Местни избори '2019 обвиниха агенция „ПИК" в безотговорност, в редакционна безотговорност, заради публикуването на порноснимки на приятелката на кандидата за кмет на столицата от „Демократична България" арх. Борислав Игнатов. Не може така! Тук не влизаме в обсъждане на горния скандал. Само вземаме повод да кажем ясно, че или приемаме **редакционната отговорност на всички медии във всички случаи, или не**. Ако не, то изглежда, че става въпрос за тенденциозно идеологизиране на проблематиката, свързана с регулацията на медиите в предизборна кампания, и не само.

Редакционната отговорност по смисъла на внесеното от нас предложение за промяна на ИК, **освобождава медиите от отговорност за разгласени сведения и за тяхното съдържание,** когато те са: (1) получени по официален ред; (2) цитати са от официални документи; (3) точно възпроизвеждат публични изявления (чл. 2 от Законопроекта). През 2014 същото бе интерпретирано като „*медиите ще публикуват официални лъжи, но не и проверени истини*". Фактът и неговата интерпретация изглежда, че нямат нищо общо. Предложението освобождава медиите от отговорност в случаите, когато публикуват материали по договори за платено отразяване, например, спуснати им директно от възложителя. Отговорността, вкл. и за правото на отговор, чието публикуване в медиите също струва пари, се отнася към възложителя, а не към медията. Как точно редакционната отговорност ограничава свободата на медиите и граничи с цензура?

И още една грешна интерпретация, по която взема отношение дори и председателят на СЕМ през 2014 доц. Георги Лозанов. Същият чл. 2, ал. 2 от Законопроекта се разбира като задължаване на медиите да разпространяват информация само от официални източници. „*Категорично съм несъгласен с предложението по време на предизборни кампании медиите да могат да използват само информация от официални източници. Това ще превърне цялата журналистика в политически пиар. Това е много опасно*", предупреждава Георги Лозанов (Mediapool.bg, 2014). И ние сме несъгласни с такава постановка, и никога не бихме направили подобно предложение.

* * *

Запазваме **редакционната отговорност и в настоящите си предложения** за законодателни промени. Не само защото сме убедени, че медиите трябва да бъдат отговорни за съдържанието, което разпространяват, освен в горепосочените случаи. Мотивът ни да настояваме предложението да бъде прието се корени и в необходимостта от **синхронизиране на ИК със самия себе си и с други законови актове**, отнасящи се до медии.

Редакционната отговорност присъства в Допълнителните разпоредби на ИК като дефинитивен маркер на понятието „доставчик на медийна услуга". Според чл. 16 от Допълнителните разпоредби на ИК „доставчик на медийни услуги е физическо или юридическо лице, което носи редакционна отговорност за избора на съдържание на медийната услуга и определя начина, по който тя е организирана. Редакционна отговорност е упражняването на ефективен контрол върху съдържанието, програмните схеми и каталога на предоставяните услуги". Присъствала е и в Изборен кодекс '2011. Т.е. далеч не е нова. **Предложението ни е да бъде изведена в основния текст на ИК**. Ясно да бъде формулирана не само като дефинитивен маркер, а като **задължение на доставчиците в предизборна кампания.**

Ако това бъде прието, ще бъде постигнат и допълнителен ефект на синхронизация на ИК със ЗРТ, който отдавна постулира редакционна отговорност на електронните медии в чл. 10 и чл. 17. Освен това – и синхронизация на ИК, ЗРТ и двата етични кодекса на българските медии, в които самите медии вменяват на себе си отговорност за разпространяваното съдържание.

След медийните емоции и за съжаление – партийна пристрастност, дойдоха и експертните реакции.

Иван Радоев, председател на УС на Асоциацията на европейските журналисти – България, обръща внимание, от една страна, на недоверието на медиите към политиците: „*Медиите не вярват на политиците и не вярват, че всеки опит за регулация от тяхна страна не е насочен към създаване на цен-*

зура и към ограничаване на тяхната свобода", и от друга – на незапознатостта на медиите с регулацията на дейността им: „*Медиите именно сега съзряха и понятието редакционна отговорност, което всъщност присъства и в сега действащия Изборен кодекс"*, казва Радоев в интервю за БНР (Величкова, 2014).

Адв. Михаил Екимджиев, председател на Асоциацията за европейска интеграция и права на човека отбелязва, че „*в генезиса си те (предложенията за изменение на ИК) са добри и следват старо решение на ЕСПЧ*". Той специално коментира предложението за освобождаване на медиите от редакционна отговорност когато разгласяват сведения, получени по официален ред, цитират официални документи и точно възпроизвеждат публични изказвания. Напомня случая на журналиста Светлана Йорданова от в. „Труд", осъдена от българския съд „*за това, че дословно и добросъвестно беше цитирала изказване на наблюдаващ прокурор относно висящо досъдебно производство, засягащо повдигането на обвинение срещу високопоставен военен, в което прокурорът беше казал, че той е замесен. Това добросъвестно беше отразено и точно от Светлана Йорданова, но след няколко години се оказа, че Прокуратурата не може да докаже това обвинение и вместо да се търси отговорност от нея, защити този военен, осъди вестника, в. „Труд" и журналиста Светлана Йорданова, въпреки че тя абсолютно точно беше цитирала това изказване на наблюдаващ прокурор*." (Филева, 2014)

Проф. Нели Огнянова, член на Правния съвет при президента Росен Плевнелиев, дава юридическа фактология. „*Редакционната отговорност е дефинирана в Директивата за аудиовизуалните медийни услуги. Както посочва и СЕМ, за радиото и телевизията някои от разпоредбите в проекта действат от 15 години, сега в друг закон се прави опит да се формулират за повече адресати, но за кратък специфичен период – предизборната кампания", пише тя в блога си на 19 юли 2014 (*Огнянова, Nellyo.wordpress.com, 2014).

Всичко това ни дава достатъчно основания да запазим в настоящите си предложения и първото, събудило остро проявление на страх, предложение за възлагане на мониторинг на печатните и онлайн медии в предизборна кампания – мотивите ни многократно са изложени тук, и второто – за редакционната отговорност.

Не се отказваме и от другите си предложения, с изключение на 6-те вече приети. Сега прибавяме и нови на база резултатите от мониторингите на следващите избори – Парламентарните през 2014, Местните през 2015 и Парламентарните през 2017.

Нови 24 законодателни предложения за медиите в ИК

№	Изборен кодекс	Предложение на ГИСДИ ‘2019
1	Изменение в чл. 57, ал. 23	
	чл. 57 (23) Централната избирателна комисия контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с национален обхват.	Чл. 57 (23) Централната избирателна комисия контролира **дейността на доставчиците на медийни услуги с национален обхват от деня на издаване на Указ на президента за насрочване на избори до изборния ден включително.**
	Мотивите са свързани с чл. 187 (1) и чл. 198 (5), задължаващи търговските доставчици да публикуват и депозират офертите си 40 дни преди изборния ден, т.е. 10 дни преди началото на предизборната кампания. При положение, че ЦИК има правомощие да контролира провеждането само на предизборната кампания (30 дни преди изборния ден) от доставчиците, изпълнението на това задължение на доставчиците остава без контрол. За дълъг период преди началото на кампанията без контрол остава и изпълнението на чл. 205, който влиза в сила от издаване на Указ на президента за насрочване на избори не по-късно от 60 дни преди изборния ден или 30 дни преди началото на кампанията.	
2	Допълнение към чл. 57 , ал. 23 – нова точка 1	
	чл. 57 (23) **т. 1. Централната избирателна комисия контролира дейността на доставчиците на онлайн новинарски услуги, разпространяващи медийно съдържание чрез интернет на територията на Република България и извън нея.**	
	Мотивите изхождат от факта, че доставчиците на онлайн медийни услуги разпространяват медийно съдържание чрез интернет практически в целия свят, далеч прекрачвайки обхвата на района, в който е търговската им регистрация. Също и от необходимостта за синхронизиране на нормите на ИК. Според чл. 178 (1) доставчиците на онлайн новинарски услуги изпращат офертите си на ЦИК. Това означава, че ЦИК поема контрола върху изпълнението на първото им задължение в предизборна кампания. Редно е ЦИК да продължи да контролира дейността им до края на кампанията.	

<table>
<tr><td>3</td><td colspan="2">Изменение в чл. 57, ал. 24</td></tr>
<tr><td></td><td>чл. 57 (24) За осъществяване на контрола по т. 23 и установяване на нарушения от доставчиците на медийни услуги изисква информация от Съвета за електронни медии за извършения специализиран мониторинг, чийто обем и параметри се определят по споразумение между комисията и Съвета за електронни медии, сключено преди откриване на предизборната кампания, независимо от териториалния обхват на програмите; в случай, че мониторингът се отнася до доставчик на медийни услуги, който не е с национален обхват, комисията изпраща информация от мониторинга на компетентната избирателна комисия.</td><td>чл. 57 (24) За осъществяване на контрола по т. 23 и установяване на нарушения от доставчиците на радио- и аудио-визуални медийни услуги изисква информация от Съвета за електронни медии за извършения специализиран мониторинг, чийто програма, обхват и методика се определят по споразумение между комисията и Съвета за електронни медии, сключено до 5 работни дни след издаване на Указ на президента за насрочване на избори, независимо от териториалния обхват на програмите; в случай, че мониторингът се отнася до доставчик на медийни услуги, който не е с национален обхват, комисията изпраща информация от мониторинга на компетентната избирателна комисия.</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Мотивите за заменяне на „обем и параметри” с „програма, обхват и методика” са основани върху търсене на научно-методическа прецизност в описанието на мониторинговото изследване.
Мотивите за допълнение на: „радио- и аудио-визуални услуги” са свързани с правомощието на СЕМ като регулатор на електронни медии – радио и телевизия.
Мотивите за допълнение на „издаване на Указа на президента за насрочване на избори” са свързани с осъществяване на мониторинг и контрол на изпълнението на чл. 187 (1); чл. 198 (5); чл. 205, описани в Предложение 1.</td></tr>
<tr><td>4</td><td colspan="2">Допълнение към чл. 57, ал. 24 – т. 1 (нова)</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">чл. 57 (24) т. 1. За осъществяване на контрола по т. 23 и установяване на нарушения от печатни медии и доставчици на онлайн новинарски медийни услуги възлага специализиран медиен мониторинг, чийто програма, обхват и методика се определят по споразумение между изпълнителя на мониторинга и ЦИК, сключено до 5 работни дни след издаване на Указа на президента за насрочване на избори, независи-</td></tr>
</table>

	мо от териториалния обхват на програмите; в случай, че мониторингът се отнася до доставчик на медийни услуги, който не е с национален обхват, комисията изпраща информация от мониторинга на компетентната избирателна комисия.	
	Мотивите са свързани с необходимостта от **равнопоставеност на различните типове медии** в предизборната кампания. ЦИК и РИК са длъжни да **контролират всички типове доставчици**, а наблюдават и на база резултатите от извършеното наблюдение осъществяват контрол върху изпълнението на нормите на ИК само върху електронните медии. Няма основание печатните и онлайн медиите да останат извън сферата на контрол.	
5	Изменение в чл. 72, ал. 17	
	чл. 72, ал. 17. Районната избирателна комисия контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с регионален и местен обхват, произнася се по жалби и сигнали за нарушения на предизборната кампания в срок от 24 часа от постъпването им;	чл. 72, ал. 17. Районната избирателна комисия контролира **дейността на доставчиците на медийни услуги с регионален и местен обхват в района на комисията, с изключение на доставчиците на онлайн новинарски услуги, от деня назначаването си до изборния ден включително,** произнася се по жалби и сигнали за нарушения на **Изборния кодекс от доставчици на медийни услуги с регионален и местен обхват** в срок от 24 часа от постъпването им;
	Мотивите са аналогични на мотивите по Предложение 1.	
6	Изменение в чл. 87, ал. 19	
	чл. 87, ал. 19. Общинската избирателна комисия контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с регионален и местен обхват;	чл. 87, ал. 19. Общинската избирателна комисия контролира **дейността на доставчиците на медийни услуги с регионален и местен обхват в района на комисията с изключение на дейността на доставчиците на онлайн медийни услуги, от деня на назначаването си до изборния ден включително, произнася се по жалби и сигнали за нарушения на Изборния кодекс**

		от доставчици на медийни услуги с регионален и местен обхват в срок от 24 часа от постъпването им;
	Мотивите са аналогични на мотивите по Предложение 1.	
7	Изменение в чл. 177	
	Чл. 177. Забранява се публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с предизборната кампания.	Чл. 177. Забранява се публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с предизборната кампания **от доставчиците на медийни услуги.**
	Мотиви: Настоящият текст на чл. 177 има нужда от предложеното допълнение, за да се посочи конкретно отговорността на доставчиците.	
8	Допълнение към чл. 178 – ал. 4 (нова)	
	Нова ал. 4 към чл. 178, във връзка с ал. 3 Доставчици, които не са изпълнили изискването на чл. 187 (1) и чл. 198 (5) нямат право да получават средства от медийни пакети за предоставяне на медийни услуги по договори с политически партии, коалиции, инициативни комитети и независими кандидати по време на кампанията.	
	Мотивите са свързани с по-висока степен на вътрешна обвързаност на нормите в ИК, постигане на по-висока степен на изпълнение на закона от доставчиците на медийни услуги и равнопоставеност между доставчиците.	
9	Изменение на чл. 180	
	Чл. 180. (1) (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Доставчиците на медийни услуги са длъжни да обявяват на интернет страниците си информация за договорите, в т. ч. безвъзмездните договори, сключени с партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, и/или с друг възложител във връзка с предизборната кампания, включително и ако договорът е сключен с посредник.	Чл. 180. (1) (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Доставчиците на медийни услуги са длъжни да обявяват на интернет страниците си информация за договорите, **(<u>отпада</u> *„в т.ч. и безвъзмездните договори”*)** сключени с партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, и/или с друг възложител във връзка с предизборната кампания, включително и ако договорът е сключен с посредник.

	(2) (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Информацията за възмездните и безвъзмездните договори по ал. 1, обявявана от електронните медии съдържа данни за: 1. Партията, коалицията, инициативния комитет; 2. Предмета на договора; 3. Срок на договора; 4. Програмата, по която ще се излъчват договорените форми; 5. (доп. – ДВ, бр . 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Общата стойност в лева без ДДС за възмездните договори. (3) (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Информацията за възмездните и безвъзмездните договори по ал. 1, обявявана от печатните медии (вестници, списания и други периодични издания) и онлайн новинарските услуги (електронните издания на вестници, списания, информационни агенции и други електронни издания), съдържа данни за: 1. Партията, коалицията, инициативния комитет; 2. Предмета на договора; 3. Срок на договора; 4. Печатните медии или онлайн новинарските услуги, в които ще се разпространяват договорените форми; 5. (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Общата	(2) (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Информацията за **(<u>отпада</u> „*възмездните и безвъзмездните*”)** договорите по ал. 1, обявявана от електронните медии съдържа данни за: 1. Партията, коалицията, инициативния комитет; 2. Предмета на договора; 3. Срок на договора; 4. Програмата, по която ще се излъчват договорените форми; 5. (доп. – ДВ, бр . 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Общата стойност в лева без ДДС **(<u>отпада</u> „*за възмездните договори*”).** (3) (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Информацията за **(<u>отпада</u> „възмездните и безвъзмездните)** договорите по ал. 1, обявявана от печатните медии (вестници, списания и други периодични издания) и онлайн новинарските услуги (електронните издания на вестници, списания, информационни агенции и други електронни издания), съдържа данни за: 1. Партията, коалицията, инициативния комитет; 2. Предмета на договора; 3. Срок на договора; 4. Печатните медии или онлайн новинарските услуги, в които ще се разпространяват договорените форми; 5. (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Общата

	стойност в лева без ДДС за възмездните договори. (4) Информацията по ал. 2 и 3 се публикува на интернет страниците на доставчиците на медийни услуги в тридневен срок от подписването на съответния договор и се премахва не по-рано от обявяване на резултатите от изборите.	стойност в лева без ДДС. **(отпада за възмездните договори.)** (4) Информацията по ал. 2 и 3 се публикува на интернет страниците на доставчиците на медийни услуги в тридневен срок от подписването на съответния договор и се премахва не по-рано от обявяване на резултатите от изборите.
	Мотивите да предложим отпадане на задължението да се публикува информация от безвъзмездните договори изхождат от резултатите от проведения мониторинг на изпълнението на чл. 180 от ИК в кампанията за Президентски избори през 2016 – веднага след въвеждането на изменението за публикуване на безвъзмездни договори, и кампанията за Парламентарни избори през 2017. И в двете кампании не регистрираме публикуване на безвъзмездни договори, просто защото такива не се сключват.	
10	Допълнение на нов член 181	
	Чл. 181. (1) Партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, и/или друг възложител са длъжни да обявят на интернет страницата си информация от договори, сключени с доставчици на медийни услуги във връзка с предизборната кампания, включително и, ако договорът е сключен с посредник. (2) Информацията за договорите по ал. 1, обявявана от партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, и/или друг възложител съдържа данни за: 1. партията, коалицията, инициативния комитет; 2. предмета на договора; 3. срок на договора; 4. програмата, по която ще се излъчват договорените форми; 5. общата стойност в лева без ДДС. (3) Информацията по ал. 1 и 2 се публикува на интернет страниците на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, и/или друг възложител в тридневен срок от подписването на съответния договор и се премахва не по-рано от обявяване на резултатите от изборите.	
	Мотивите са свързани с постигане на по-висока степен на прозрачност на отношенията между кандидати и медии в предизборна кампания, също и с повишаване на ефективността на финансовия контрол чрез възможност за двустранна проверка.	

11	Изменение на чл. 181, ал. 2	
	Ред за провеждане на агитацията Чл. 181, ал. 2. Предизборната кампания се води на български език.	Ред за провеждане на агитацията Чл. 181, ал. 2. Предизборната кампания се води на **официалния език в Република България.**
	Мотивите са свързани със синхронизиране на ИК с Конституцията на Р България, в която е записано, че официалният език в Р България е български.	
12	Изменение на чл. 187, ал. 1	
	Чл. 187. (1) (Предишен текст на чл. 187 – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Печатните медии и онлайн новинарските услуги предоставят едни и същи условия и цени на всички партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати, които се обявяват на страницата им не по-късно то 40 дни преди изборния ден и се изпращат незабавно на Сметната палата и на Централната избирателна комисия. Заплащането се извършва предварително.	Чл. 187. (1) (Предишен текст на чл. 187 – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Печатните медии и онлайн новинарските услуги предоставят едни и същи условия и цени на всички партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати, които се обявяват на страницата им не по-късно то 40 дни преди изборния ден и се изпращат незабавно на Сметната палата и на Централната избирателна комисия. Заплащането се извършва **преди изпълнение на договорените медийни услуги.**
	Мотивите са свързани с постигане на точност и еднозначност в тълкуването на законовия текст.	
13	Изменение на чл. 187, ал. 3	
	Чл. 187, ал. 3. Цените по ал. 1 не може да надвишават средните пазарни цени за търговска реклама през последните 6 месеца преди началото на предизборната кампания.	Чл. 187, ал. 3. Цените по ал. 1 не може да надвишават **средните цени, на които доставчикът на медийни услуги предоставя търговска реклама** през последните 6 месеца преди началото на предизборната кампания.
	Мотиви: Текстът на чл. 187, ал. 3 буди множество въпроси: кой и как определя средните пазарни цени; къде се публикуват; средни пазарни цени за всеки тип доставчици или за всички доставчици вкупом и др. под. Съвкупното „средни пазарни цени" води до ситуация, при която малките доставчици (регионални, обслужващи малки аудитории, например) биха	

	имали голяма финансова полза, и обратното – големите национални медии (телевизии, например) биха били на загуба от политическа реклама по време на кампанията и биха били финансово дискриминирани. Това е неравнопоставеност на различните медии – едни са облагодетелствани, други ощетени. Затова предлагаме „тавана" на цените за предоставяне на платени медийни услуги по време на предизборна кампания да бъде определян от средната цена, на която всеки отделен доставчик продава търговска реклама през последните 6 месеца.	
14	Изменение на чл. 188	
	Публикуване на отговор чл. 188 (1) Печатните медии и онлайн новинарските услуги, публикували материал, накърняващ правата и доброто име на кандидат или лице, което представлява партията, коалицията или инициативния комитет, са длъжни незабавно след получаването на отговор да го публикуват. Публикуването на отговора става на същото място, със същия размер, вид и формат шрифт и без коментар. (2) Отговорът се публикува безплатно до обема на материала, на който отговаря. (3) Алинеи 1 и 2 се прилагат и когато от публикувания материал са засегнати държавни или местни органи.	**Право на отговор** Чл. 188 (1) Печатните медии и онлайн новинарските услуги, публикували материал, накърняващ правата и доброто име на кандидат или лице, което представлява партията, коалицията или инициативния комитет, са длъжни **да дадат право на отговор на засегнатото лице**. **Искането на право на отговор може да се направи до 24 часа след публикуване на материала и следва да бъде публикувано** незабавно след получаването му. Публикуването на отговора става на същото място, със същия размер, вид и формат шрифт и без коментар. (2) Отговорът се публикува безплатно до обема на материала, **посочен в ал. 1.** (3) Алинеи 1 и 2 се прилагат и когато от публикувания материал са засегнати държавни или местни органи.
	Мотивите за изменението са с цел равнопоставеност в задълженията на печатните и онлайн медии и електронните обществени и търговски медии. Също и постигане на по-висока степен на синхронизация на нормите на ИК, отнасящи се до регулиране на медиите в предизборна кампания.	
15	Допълнение на нов чл. 189	
	Редакционна отговорност Чл. 189 (1) Печатните медии и онлайн новинарски услуги носят редакци-	

	онна отговорност за съдържанието на разпространяваните от тях материали, свързани с предизборната кампания. (2) Длъжни са да не допускат създаване и предоставяне за разпространение или разпространение на материали, нарушаващи правото на свободно изразяване на мнение, на информация, запазване на тайната на източника на информация, защита на личната неприкосновеност на гражданите, както и на материали, внушаващи национална, политическа, етническа, религиозна и расова нетърпимост, възхваляващи или оневиняващи жестокост или насилие, противоречащи на добрите нрави или такива с участие на деца, неблагоприятни за деца или създаващи опасност от увреждане на физическото, психическото, нравственото и/или социалното развитие на децата. (3) Печатните медии и онлайн новинарските услуги не носят отговорност за разгласени сведения и за тяхното съдържание, когато те са: 1. получени по официален институционален ред; 2. цитати от официални документи; 3. точно възпроизвеждане на публични изявления. (4) При цитиране на документи не се допускат изменения. (5) Новините като информационни факти трябва да бъдат разграничавани от коментарите към тях.	
	Мотиви: Извеждане на редакционната отговорност на доставчиците като основна тяхна отговорност по време на предизборна кампания. Освобождаване на доставчиците от отговорност в случаи, когато разпространяват информация по официален ред, от официални документи или възпроизвеждат точно публични изявления. Редакционната отговорност е вменена на електронните медии чрез ЗРТ, чл. 17. С цел равнопоставеност на типовете медии в предизборна кампания предлагаме в ИК да бъде прието изискването за редакционна отговорност и за печатните медии и онлайн новинарски услуги.	
16	Допълнение на чл. 190 – нова алинея (1)	
	Право на отговор Чл. 190. Когато е излъчено предаване, накърняващо правата и доброто име на кандидат или на лице, което представлява партията, коалицията или инициативния комитет, то има право на отговор при условията на чл. 18 от Закона за радиото и телевизията. Искането	Право на отговор Чл. 190. Когато е излъчено предаване, накърняващо правата и доброто име на кандидат или на лице, което представлява партията, коалицията или инициативния комитет, то има право на отговор при условията на чл. 18 от Закона за радиото и телевизията. Искането до съответния

	до съответния радио- или телевизионен оператор може да се направи в срок от 24 часа след излъчването на предаването. Отговорът се излъчва без коментар.	радио- или телевизионен оператор може да се направи в срок от 24 часа след излъчването на предаването. Отговорът се излъчва без коментар. **(1) Правото на отговор се прилага и когато от излъчения материал са засегнати държавни или местни органи.**
	Мотивите за изменението са с цел равнопоставеност в задълженията на печатните и онлайн медии и електронните обществени и търговски медии. Също и постигане на по-висока степен на синхронизация на нормите на ИК, отнасящи се до регулиране на медиите в предизборна кампания.	
17	Изменение на чл. 198 (4)	
	Търговски електронни медии Чл. 198 (4) Цените по ал. 3 не може да надвишават средните пазарни цени за търговска реклама през последните 6 месеца преди началото на предизборната кампания.	Търговски електронни медии Чл. 198 (4) Цените по ал. 3 не може да надвишават **средните цени, на които доставчикът на медийни услуги предоставя търговска реклама** през последните 6 месеца преди началото на предизборната кампания.
	Мотивите са аналогични на мотивите по предложение 8. Също и равнопоставеност на типовете доставчици на медийни услуги и постигане на **по-висока степен на синхронизация на нормите на ИК**, отнасящи се до регулиране на медиите в предизборна кампания.	
18	Изменение на чл. 198 (5)	
	Чл. 198 (5) (Предишна ал. 4 – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Условията и редът за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания, както и тарифите, се обявяват на интернет страницата на съответната медия по ал. 1 не по-късно от 40 дни преди изборния ден. Заплащането се извършва предварително.	Чл. 198 (5) (Предишна ал. 4 – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) Условията и редът за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания, както и тарифите, се обявяват на интернет страницата на съответната медия по ал. 1 не по-късно от 40 дни преди изборния ден. Заплащането се извършва **преди изпълнение на договорените медийни услуги.**
	Мотивите са аналогични на мотивите по предложение 12.	

19	Изменение на чл. 198, ал. 6	
	Търговски електронни медии Чл. 198 (6) Условията, редът и тарифите по ал. 5 се изпращат на Сметната палата и се предоставят на Централната избирателна комисия – за електронна медия с национален обхват, и на районните избирателни комисии съответно на общинските избирателни комисии – за електронна медия с регионален обхват, не по-късно от откриване на кампанията	Търговски електронни медии Чл. 198 (6) Условията, редът и тарифите по ал. 5 се изпращат на Сметната палата и се предоставят на Централната избирателна комисия – за електронна медия с национален обхват, и на районните избирателни комисии съответно на общинските избирателни комисии – за електронна медия с регионален обхват, **не по-късно от 40 дни преди изборния ден**
	Мотивите са равнопоставеност на типовете търговски медии чрез уеднаквяване на законовите изисквания към печатни и онлайн, от една страна, и от друга – електронни медии.	
20	Допълнение на чл. 199 – нова алинея 1	
	Право на отговор Чл. 199. Когато е излъчено предаване, накърняващо правата и доброто име на кандидат или на лице, което представлява партията, коалицията или инициативния комитет, то има право на отговор при условията на чл. 18 от Закона за радиото и телевизията. Искането до съответния радио- или телевизионен оператор може да се направи в срок от 24 часа след излъчването на предаването. Отговорът се излъчва без коментар.	Право на отговор Чл. 199. Когато е излъчено предаване, накърняващо правата и доброто име на кандидат или на лице, което представлява партията, коалицията или инициативния комитет, то има право на отговор при условията на чл. 18 от Закона за радиото и телевизията. Искането до съответния радио- или телевизионен оператор може да се направи в срок от 24 часа след излъчването на предаването. Отговорът се излъчва без коментар. **(1) Правото на отговор се прилага и когато от излъчения материал са засегнати държавни или местни органи.**
	Мотивите са аналогични на мотивите за предложение 12.	
21	Допълнение на нов чл. 200	
	Редакционна отговорност Чл. 200 (1) Търговските електронни медии носят редакционна отговорност	

	за съдържанието на разпространяваните от тях материали, свързани с предизборната кампания. (2) Длъжни са да не допускат създаване и предоставяне за разпространение или разпространение на материали, нарушаващи правото на свободно изразяване на мнение, на информация, запазване на тайната на източника на информация, защита на личната неприкосновеност на гражданите, както и на материали, внушаващи национална, политическа, етническа, религиозна и расова нетърпимост, възхваляващи или оневиняващи жестокост или насилие, противоречащи на добрите нрави или такива с участие на деца, неблагоприятни за деца или създаващи опасност от увреждане на физическото, психическото, нравственото и/или социалното развитие на децата. (3) Печатните медии и онлайн новинарските услуги не носят отговорност за разгласени сведения и за тяхното съдържание, когато те са: 1. получени по официален институционален ред; 2. цитати от официални документи; 3. точно възпроизвеждане на публични изявления. (4) При цитиране на документи не се допускат изменения. (5) Новините като информационни факти трябва да бъдат разграничавани от коментарите към тях.	
	Мотиви: Извеждане на редакционната отговорност на доставчиците като основна тяхна отговорност по време на предизборна кампания. Освобождаване на доставчиците от отговорност в случаи, когато разпространяват информация по официален ред, от официални документи или възпроизвеждат точно публични изявления. Редакционната отговорност е вменена на електронните медии чрез ЗРТ, чл. 17.	
22	Изменение на съществуващия чл. 200	
	Чл. 200 (1) При нарушаване на реда за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги партиите и инициативните комитети – чрез лицата, които ги представляват или чрез упълномощени от тях лица, може за подадат жалба в срок до 24 часа след излъчване на съответното предаване.	Чл. 200 (1) При нарушаване на реда за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги партиите и инициативните комитети, **регистрираните организации за наблюдение на изборите, гражданските организации, гражданите избиратели** – чрез лицата, които ги представляват или чрез упълномощени от тях ли-

	(2) Жалбата се подава до: 1. Централната избирателна комисия за доставчик с лицензия или регистрация с национален обхват, както и когато нарушението е извършено в повече от един избирателен район; 2. Районната избирателна комисия или общинската избирателна комисия по седалище на доставчика, когато доставчикът има лицензия или регистрация с регионален или местен обхват. (3) Когато жалбата е подадена до комисия, която не е компетентна, тя незабавно я изпраща на компетентната комисия като уведомява жалбоподателя. (4) Компетентната избирателна комисия разглежда жалбата в срок до 24 часа от получаването ѝ, а в изборния ден незабавно, и постановява решение.	ца, може да подадат жалба **или сигнал** в срок до 24 часа след излъчване на съответното предаване **или публикуване на материал от печатна медия или доставчик на онлайн новинарска услуга.** (2) Жалбата, **сигналът** се подава до: 1. Централната избирателна комисия за доставчик с лицензия или регистрация с национален обхват, **печатна медия или доставчик на онлайн новинарска услуга**, както и когато нарушението е извършено в повече от един избирателен район; 2. Районната избирателна комисия или общинската избирателна комисия по седалище на доставчика, когато доставчикът има лицензия или регистрация с регионален или местен обхват. (3) Когато жалбата, **сигналът** са подадени до комисия, която не е компетентна, тя незабавно ги изпраща на компетентната комисия като уведомява подателя. (4) Компетентната избирателна комисия разглежда жалбата, **сигнала** в срок до 24 часа от получаването, а в изборния ден незабавно, и постановява решение.
	Мотивите са свързани с равнопоставеност на типовете доставчици на медийни услуги – предложенията включват и печатните и онлайн медии като възможни нарушители на реда за провеждане на предизборната кампания. **Също дават право на наблюдателските и граждански организации да сигнализират** за нарушения от доставчици на медийни услуги – наблюдателите имат право да подават жалби и сигнали по чл. 114 (1) т. 10, тук това право се конкретизира.	

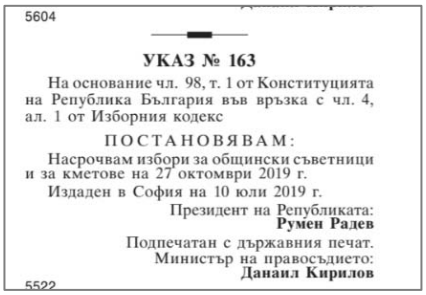
23	Изменение на чл. 485 (1)	
	Нарушение на изискването за публикуване на отговор Чл. 485. (1) На лице, което не изпълни изискванията на чл. 188, се налага имуществена санкция в размер от 2 000 до 5 000 лв.	Нарушение на **правото на отговор** Чл. 485. (1) **На доставчик на медийна услуга**, който не изпълни изискванията на чл. 188, **чл. 190 и чл. 198,** се налага имуществена санкция в размер от 2 000 до 5 000 лв.
	Мотиви: Равнопоставеност на типовете доставчици на медийни услуги – всички подлежат на санкция при нарушение на правото на отговор; Синхронизиране на отделните норми на ИК.	
24	Изменение на чл. 15 от Допълнителни разпоредби	
	15. „Медийна услуга" е създаването и разпространението на информация и съдържание, предназначени за значителна част от аудиторията и с ясно въздействие върху нея, независимо от средствата и технологията, използвани за предаването им. Медийни услуги са: а) печатните медии вестници, списания и други периодични издания; б) разпространяваните чрез електронни съобщителни мрежи, като: аа) обществените и търговските електронни медии – лицензираните или регистрирани обществени или търговски доставчици на аудио-визуални медийни или радиоуслуги; бб) онлайн новинарските услуги – електронните издания на вестници, списания, информационни агенции и други електронни издания.	15. „Медийна услуга" е създаването и разпространението на информация и съдържание, предназначени за значителна част от аудиторията и с ясно въздействие върху нея, независимо от средствата и технологията, използвани за предаването им. Медийни услуги са: а) печатните медии – вестници, списания и други периодични издания; **б) онлайн новинарските услуги – интернет издания на вестници, списания, информационни агенции, радио- и телевизионни медии.** **в)** обществените и търговските електронни медии – лицензираните или регистрирани обществени или търговски доставчици на аудиовизуални медийни или радиоуслуги;
	Мотивите са свързани със задачата да се намери точна и работеща дефиниция на статута и функциите на онлайн медиите в рамките на ИК, за да бъдат намалени възможностите за различни тълкувания.	

З А К Л Ю Ч Е Н И Е

10 юли 2019 – 106 дни преди Местни избори ‘2019

Президентът на Република България Румен Радев издава Указ за насрочване на избори за общински съветници и за кметове на 27 октомври 2019.[1]

Указът е традиционен за конституционализма в България, специфичен правен акт, издаван от държавния глава (Друмева, 2008). Представлява официален писмен документ, израз на властническо волеизявление, чрез което президентът практически упражнява свое правомощие.



5604

УКАЗ № 163

На основание чл. 98, т. 1 от Конституцията на Република България във връзка с чл. 4, ал. 1 от Изборния кодекс

ПОСТАНОВЯВАМ:

Насрочвам избори за общински съветници и за кметове на 27 октомври 2019 г.

Издаден в София на 10 юли 2019 г.

Президент на Републиката:
Румен Радев

Подпечатан с държавния печат.
Министър на правосъдието:
Данаил Кирилов

5522

Други форми на президентски актове са **обръщенията и посланията**.[2] Президентските обръщения и послания са форми на публична комуникация от най-високо държавно равнище, целят да въздействат върху развитието на политическите взаимоотношения и процеси в и извън страната. Те са официални **форми, чрез които президентът изпълнява своята комуникативна функция.**

Президентът има четири типа функции: **представителни**; **арбитражни**; **регулативни**; **комуникативни**.

В последното си обръщение към българския народ и Народното събрание по време на откриването на новата парламентарна сесия на 4 септември 2019, президентът определи сесията като „*заредена и с надежди за внасяне на устойчивост в изборния процес*”. Спря се на „*машинното гласуване като гарант за честността на изборите*”, още на „*електронно дистанционно гласуване*”, както и на необходимостта от „*конституционни и законови промени, които да дадат възможност на български граждани, придобили двойно гражданство да могат да се кандидатират за народни представители, президент и вицепрезидент*”.[3]

---

[1] Президент на Р България. *Указ № 163* (Обн., ДВ, бр. 56 от 16.7.2019 г.)

[2] *Конституция на Р България*. (Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015 г.)

[3] Държавният глава Румен Радев: Или апатията ще продължи да опразва България, или улицата ще помете статуквото. Обръщение на президента Румен Радев към народа и Народното събрание

Тук, в края на **„Меди@ Избори”,** след осъществени четири мониторинга на медиите в четири предизборни кампании, а през медиите се наблюдава и целият изборен процес, искам да попитам г-н Президента Румен Радев: Наистина ли смята, че необходимите днес условия „*за внасяне на устойчивост в изборния процес*” са преди всичко машинното и електронното гласуване и правото на българите с двойно гражданство да се кандидатират за участие в държавната власт?

Да, машинното гласуване е отдавна поет ангажимент. За изпълнението му депутатите от БСП настояват, а управляващите казват, че твърде скъпо ще излезе обезпечаването му. **Машинното гласуване, обаче, ще неутрализира ли в достатъчна степен купения, контролирания и всички други форми на незаконен вот? Или за пореден път ще бъде злоупотребено** и с тази форма на гласуване, за да се манипулира и фалшифицира реалния граждански вот?

Не липсата на машинно гласуване, а формите на извращения в упражняването на конституционното право на глас от гражданите са фундамент на неустойчивостта на изборния процес. Не само ГИСДИ вижда все още нерешените проблеми с драстично раздутите избирателни списъци; със забраненото от закона продаване и купуване на гласове; с фалшифицирането на изборните протоколи в Секционните избирателни комисии. Не само ГИСДИ вижда все още зеещи дупки в изборното законодателство. В докладите на международните наблюдателски мисии на OSCE/ODIHR от наблюдения на избори у нас не малко от тази **фундаментална изборна проблематика** е отчетена. Какво друго е това освен фундамент на неустойчивост в изборния процес?

* * *

В **„Меди@ Избори”** има и още нещо: медиите в предизборна кампания. Медиите, и те също са фактор за устойчивостта на изборния процес. През медиите – печатни, радио и телевизия, онлайн, продължава да тече политическата комуникация по време на предизборна кампания. Голяма част от политическия дебат, ако у нас говоренето на политиците и кандидатите може все още да се нарича политически дебат, е в медиите. **Това заместване на парламентарната трибуна**, като форма на класическо пространство за политически дебат, с медийна платформа Умберто Еко определя като **върховна форма на популизъм** (Еко, 2012)

Днес, в условията на информационно мрежово общество, все повече изборите зависят от медиите. Затова **политиците бързат да си ги купят и после да скрият собствеността**.

4.09.2019. https://www.president.bg/news5107/darzhavniyat-glava-rumen-radev-ili-apatiyata-shte-prodalzhi-da-oprazva-balgariya-ili-ulitsata-shte-pomete-statukvoto.html

И ето проблем първи – **концентрацията на медийна собственост у нас**. А той води до втори – **драстичен спад на плурализма в медиите**, отразяват само избраните от тях гледни точки, позиции, личности, ценности, а другите пропускат. Всъщност, това е някак естествено следствие в макроусловия, установени около принципите на пазарен либерализъм, предполагащи силна конкуренция, но на немного голям пазар – конкуренция между национални и регионални, между обществени и търговски медии, при това от три типа – печатни, електронни (радио и телевизия) и онлайн медии.

Условието за плурализъм днес фактически може да бъде отнесено само към обществените медии. Търговските работят с цел печалба и е логично, че и плурализма те избирателно подчиняват на тази своя цел. Особено видно е това в предизборна кампания, когато всяка **гледна точка присъства в търговските медии точно толкова, колкото някой си е платил за това**. Как при това положение да се осигури равнопоставеност на кандидатите и информиран избор на гражданите? Как да има реален и балансиран плурализъм в ситуация на предизборна кампания?

* * *

И ето следващият **проблем – балансът на разностранните интереси в медийното поле**, установяван в развитите демокрации чрез ефективна регулация, включително в предизборна кампания, ясно очертаваща границата на превръщането на свободата на медиите в отговорност към правата на другите.

„*Устойчивостта на изборния процес*" у нас изисква рационално и експертно осмисляне на регулативната рамка за дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания. Първи по-цялостен опит е направен тук. Посочени са проблемни ядра, посочени са решения под формата на препоръки към изборните институции и конкретни законодателни предложения.

Веднъж установен, законът следва да се спазва от всички и по еднакъв начин. Това означава законност. И именно **законността** – **законосъобразното поведение на всеки**, е гарант за „устойчивостта на изборния процес". Проведените мониторинги на медиите в четири предизборни кампании в периода 2014-2017 показаха пролуки в законността от страна на медиите, също и проблеми при упражняването на контрол върху дейността на медиите от страна на Централната избирателна комисия, стигащи до практически отказ от нея да изпълнява правомощието си за контролиране провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги.

„*Отказът от контрол е отстъпление от демократичните принципи*", казва президентът в обръщението си към българите и НС. Съгласна съм. И допълвам, че отказът от контрол е фундаментален проблем и пред „*устойчи-*

востта на изборния процес". Далеч по-важен е от въвеждане на машинно гласуване и от осигуряване на условия за електронно дистанционно гласуване.

* * *

Особено деликатна е ситуацията относно **електронното гласуване**. То сега ми изглежда като **проект в сферата на мечтите**. При условие, че държавата все още не може да изгради **надеждна киберсигурност на официалните сайтове на държавната администрация,** колко реализъм има в говоренето и очакването, че ще съумее да гарантира сигурност на електронния дистанционен онлайн вот? Николко!

В деня на предходните Местни избори – 25 октомври 2015, бяха блокирани сайтовете на три основни държавни институции в изборния процес – на ЦИК, на МВР и на ГРАО.

На 9 февруари 2016 на сайта на МОН се появи снимка на министърката Кунева, виеща кючеци на маса пред политически лидери с турски фесове. Това беше първа хакерска атака. На 24 май 2017 ученик хаква отново сайта на МОН, за да провери колко лесно е това. И казва, че „*всеки човек, който има елементарни познания по програмиране или киберсигурност*" би могъл да пробие защитата на сайта и да придобие „*строго конфиденциална информация – лични данни, счетоводство, ведомости, банкови сметки, разплащателни сметки, няколко европроекта и всякаква такава информация, до която не би трябвало всеки човек с елементарни познания в тази област (киберсигурност) да има достъп до нея*". (News.bg, 2017).

На 10 август 2018 жертва на киберпрестъпление става сайтът на Търговския регистър. Прокуратурата, ДАНС и МВР са сезирани от министъра на правосъдието по случая. Приложен е авариен план за действие. Функционалността на регистъра се възстановява повече от две седмици. Директорът подава оставка.

На 10 юли 2019 и сайтът на НАП беше хакнат. Кризата продължи. Съобщиха за откраднати данни. Последствията не закъсняха – само в дните около 20 октомври 2019 стотици, а вероятно и хиляди български бизнесмени и фирми получиха на имейлите си „покана за ревизия" от НАП Пловдив. Който не се усети, че това е фалшиво съобщение и отвори приложението към него, се прощава с всичките си данни и тайни в компютъра.

И всичкото това на фона на развиване на политика за дигитализиране на ЕС от българския еврокомисар Мария Габриел и напористото говорене, че първият дигитален информационен хъб на Европа ще е в българската Стара Загора… Звучи наистина несериозно!

Все повече ми се струва, че **въвеждането на електронно дистанционно гласуване при ниска степен на комуникационна сигурност** (Палашев, 2013) **и киберсигурност не само че не е решение** за устойчивост на изборния процес.

По-скоро би довело до **нови, дигитални проекции на вече съществуващи и познати проблеми със злоупотреби с изборната процедура** и обвинения към определени партии, че по този начин остават на власт. Тук фундаменталният проблем е осигуряване на надеждна комуникационна и киберсигурност в държавата ни като цяло. Той върви ръка за ръка с повишаването на медийната, на дигиталната грамотност на гласоподавателите.

В условията на цивилизационно разслояване – травматично съжителстват 4 цивилизационни модела и съответните им граждански общности: първият все още преповтарящ белезите на аграрното общество от Първата вълна по Тофлър, вторият – на индустриалното от Втората вълна, третият – на информационното, космополитно и дигитализирано общество от Третата вълна с изявен индивидуализъм и настървено потребителство, и четвъртият – този на отпадащите от икономиката и изключваните от обществото (Мирчев, 2009), при това в условията на засилващо се дигитално неравенство, до степен на дигитална поляризация и несъвместимост. При такова травматично съжителство в една държава и в едно вътрешно поляризирано общество, как да очакваме готовност на гласоподавателите за безпроблемно упражняване на електронен дистанционен вот или още онлайн гласуване?

Голяма част от българските избиратели пропуснаха да упражнят традиционен вот – с хартиена бюлетина и химикалка, на Евроизборите през 2019. Защо не гласуваха? Може би защото Брюксел е твърде далеч. Да видим сега какво ще се случи на Местните избори – 27 октомври 2019, в които всеки гласува за собственото си село, град, община.

Отказът на българите в България да упражняват правото си на глас е тема, по която и президентът следва да помисли, ако наистина е загрижен за „*устойчивостта на изборния процес*" у нас.

И още, делът на негласувалите едва ли ще се намали, ако българските граждани с двойно гражданство придобият право да се кандидатират за депутати, президент и вицепрезидент, както предлага президентът. И духовната връзка между нас, българите в България, и тях – българите с двойно гражданство, едва ли ще се завърже по-силно, ако те имат право да участват в българската политика по този начин. Да не говоря за изтъкнатия аргумент към предложението – защото „*внасят в България повече средства, отколкото преките чуждестранни инвестиции*", както убеждава президентът.

Проблемите са тук, в страната. Чакат да бъдат решени. Отразяват се и върху „*устойчивостта на изборния процес*". **Поразяват българите по душа, а не по документ.**

„**Меди@ Избори**" представя един от проблемите – законността в поведението на медиите и ефективността на регулацията им по време на предизборна кампания. И предлага възможни решения.