

Общественият характер на БНР и БНТ – социална необходимост и предизвикателство пред правната уредба

Райна Николова

The Public Nature of the BNR and BNT – Social Needs and Legislative Challenges: The paper justifies the necessity to introduce a new Radio and Television Act, such as establishing a new mechanism for supervision of the public broadcasters in Bulgaria. The allocation of specific and specialized functions among the Public Programme Council, the Executive Director and the Supervision Council of the public media operators will develop the public broadcasting services in the best interests of the public.

Key words: Administrative Law, Audiovision, Bulgarian National Radio, Bulgarian National Television, Media, Public Service Broadcasters.

ВЪВЕДЕНИЕ

Определянето на административно-правния статус на обществените електронни медии Българското национално радио (БНР) и Българската национална телевизия (БНТ) е от компетентността на законодателния орган. Това той прави през последните 20 години на два пъти – през 1996 г. с приемането на отменения Закон за радиото и телевизията⁸ и през 1998 г. с приемането на сега действащия Закон за радиото и телевизията⁹. Правната уредба на БНР и БНТ предопределя тяхната социална рефлексивност, въвежда нормативните механизми за очертаването на обществения характер в управлението, програмирането, финансирането и надзора им. Сега действащият закон в по-малка или в по-голяма степен претърпя провал във всички проявления на общественото начало на тези публичноправни субекти. Той повече помага, отколкото пречи БНР и БНТ да са обществено дистанцирани от аудиторията. Лишава ги от ясен обществен контрол, отдалечава ги от проблемите на обикновените хора и ги прави все по-зависими от благоволение на управляващите. Това налага въвеждането на нови принципи в тяхното устройство и начин на функциониране, които на първо място засягат управлението им.

1. Структура на органите на управление

Особено важна за дейността на управителните органи във всяка една структурна единица е хоризонталната специализация в нейната организация, която намира три проявления – по материя между отделните органи; чрез точно разграничение на функциите на всеки един от тях; посредством специализация на контрола по обхват и материя. Тези проявления на хоризонталната специализация очертават разпределението на компетентността при вземането на едни или други решения. Като приемем за удобство класическия модел на принципа за разделението на властите, ще установим, че в структурата на БНР и БНТ трябва да се въведе хоризонтално разпределение на задачите измежду три органа в съответната медия: а) обществен програмен съвет; б) изпълнителен директор; в) надзорен съвет.

Принципът за разделение на властите предполага функционално разпределение на правомощията между трите власти – законодателната власт (общественият програмен съвет на БНР, съответно на БНТ), който определя програмните, същностните приоритети на съответната медия, изпълнителната власт (изпълнителният директор на всяка медия), която реализира тези приоритети, и съдебната власт (надзорният съвет), която следи дали поведението на обществения програмен съвет при формулирането на политиката и това на изпълнителния директор при прилагането съответства на закона.

⁸ ДВ, бр. 77 от 1996 г.

⁹ ДВ, бр. 138 от 1998 г.

Този модел предполага истинското разделяне на програмното от административното управление – чрез отделянето на различни функции и поставя акцент върху творческата страна на законодателната власт, която трябва да открие сщността на една обществена медия чрез програмната ѝ политика.

2. Обществен програмен съвет

Общественият програмен съвет трябва да разполага със следната компетентност, за да изпълни своето предназначение на «законодателен орган»:

1. изготвя стратегии за развитието на услугите и програмите, в които посочва приоритетите на програмната политика на БНР, съответно на БНТ;

2. определя профила на програмите на БНР, съответно на БНТ;

3. определя съотношението на квотите вътрешна продукция, съвместна продукция и квотата произведения, създадени от независими продуценти, във всяка от програмите на БНР, съответно на БНТ;

4. определя тематичното/жанрово разпределение, в зависимост от профила на програмите (политематичен или специализиран), на вътрешната продукция във всяка от програмите на БНР, съответно на БНТ;

5. определя програмната необходимост и селектира проекти за дългометражни, късометражни, игрални филми, документални и анимационни филми;

6. определя максимално допустимия през годината обем продукция, излъчвана като повторение във всяка от програмите на БНР, съответно на БНТ;

7. извършва подбор на предаванията, които да бъдат включени в каталога на медийните услуги по заявка, предоставяни от БНР, съответно от БНТ;

8. определя критериите за оценка на съдържанието и художествените качества на аудио- и аудиовизуалните произведения, включвани в програмите и медийните услуги на БНР, съответно на БНТ;

9. утвърждава годишните, полугодишни и тримесечни програмни схеми на БНР, съответно на БНТ, и определя квотите за участие на регионалните радио- и телевизионни центрове в създаването на националните и международни програми на БНР, съответно на БНТ, както и включването на отделни произведения в съответния каталог на медийни нелинейни услуги;

10. утвърждава правила, отнасящи се до редакцияната дейност на журналистите и другите творчески работници, дава становище по структурите и вътрешните правилници на БНР, съответно на БНТ преди приемането им от надзорния съвет, с оглед съобразяването им с изпълнението на програмните задачи;

11. утвърждава правила за създаване и изпълнение на български музикални и радиодраматични произведения от БНР и за български филми от БНТ;

12. утвърждава правила за отразяване на предизборни кампании от БНР, съответно от БНТ;

13. утвърждава правила за достъпа до медийни услуги и участието в програмите на БНР, съответно на БНТ, на представители на различни социални групи;

14. възлага извършването на проучвания на общественото мнение относно излъчваните програми и предавания от БНР, съответно от БНТ, и обобщава резултатите от тях;

15. отчита и обобщава препоръките на слушателите и зрителите и предлага мерки за тяхното възприемане в услугите и програмите на БНР, съответно на БНТ;

16. взема решения по сигнали на лица, държавни и общински органи, отнасящи се до програмната дейност на БНР, съответно на БНТ;

17. следи за изпълнението на решенията на надзорния съвет по приложението на закона в областта на програмната дейност;

18. произнася се по всички други въпроси от програмен и художествен характер, свързани с дейността на БНР, съответно на БНТ;

19. отчита своята дейност пред надзорния съвет на всеки три месеца.

Всяко от гореизброените правомощия дава заданието в програмната дейност на обществените медии, тъй като изпълва нейния предметен обхват – да създава специфичен духовен продукт – радио- или телевизионни програми. Обществените програмни съвети се занимават единствено с програмни въпроси, отнасящи се до художествените качества на излъчваните предавания и изобщо до продукта, произведен от медиата, без да се намесват в други сфери на медийната дейност – финансово, технологично, кадрово ресурсно обезпечаване на дейността (изпълнителна дейност).

3. Изпълнителен директор

Компетентността на този изпълнителен по своя замисъл орган следва да се отнася до правомощията, с които той:

1. осигурява оперативното изпълнение на решенията на обществения програмен съвет относно програмната политика на БНР, съответно на БНТ;

2. изготвя и предлага за приемане от обществения програмен съвет на годишните, полугодишни и тримесечни програмни схеми на БНР, съответно на БНТ;

3. определя основните задачи на технологичното, финансово и организационно развитие на БНР, съответно на БНТ, съобразно дефинираните от обществения програмен съвет на БНР, съответно на БНТ насоки на програмната политика и ги предлага за утвърждаване на надзорния съвет;

4. организира съставянето на проектобюджета и го внася в надзорния съвет за утвърждаване;

5. организира изпълнението, приключването и отчитането на бюджета и го внася за приемане от надзорния съвет;

6. внася в агенция „Фонд за обществено финансиране на БНР и БНТ“ утвърдения от надзорния съвет проектобюджет на БНР, съответно на БНТ;

7. предлага за утвърждаване от надзорния съвет на структурата и щатното разписание на служителите, както и условията и реда за сключване на договори с извънщатни сътрудници и журналисти;

8. предлага за утвърждаване от надзорния съвет на професионалните изисквания към категориите, заети лица в БНР, съответно в БНТ, длъжностните характеристики на служителите, сключването и прекратяването на трудовите договори на ръководните длъжностни лица в БНР, съответно в БНТ и техните подразделения съгласно списък на длъжностите, посочени в правилниците за организацията и дейността им;

9. представлява БНР, съответно БНТ;

10. на всяко тримесечие отчита дейността си пред надзорния съвет;

11. иницира свикването на заседание на обществения програмен съвет, когато решаването на даден въпрос е от неговата компетентност.

4. Надзорен съвет

Разпределението на задачи, но също така и възпиращото въздействие на всеки един от органите спрямо работата на останалите предполага въвеждането на баланс в правомощията, закрепен във функциите на контролния орган, който:

1. утвърждава проекта за бюджет и контролира неговото изпълнение;

2. разрешава сделки за дейности, свързани с капиталови разходи над посочения в закона размер и всички други сделки на стойност над размер 25 000;

3. утвърждава правилниците за структурата и организацията на дейността, за работната заплата, за заплащането на извънщатните сътрудници, за рекламната дейност, за съхраняването и ползването на фондовете;

4. избира 5 представители в обществения програмен съвет на БНР, съответно на БНТ;

5. назначава изпълнителен директор на БНР, съответно на БНТ;

6. утвърждава основните задачи на технологичното, финансово и организационно развитие на БНР, съответно на БНТ, предложени от изпълнителния директор на БНР, съответно на БНТ;

7. утвърждава структурата и щатното разписание на служителите, както и условията и реда за сключване на договори с извънщатни сътрудници и журналисти, предложени от изпълнителния директор на БНР, съответно на БНТ;

8. утвърждава предложените от изпълнителния директор на БНР, съответно на БНТ, професионални изисквания към категориите, заети лица в БНР, съответно в БНТ, длъжностните характеристики на служителите, сключването и прекратяването на трудовите договори на ръководните длъжностни лица в БНР, съответно в БНТ и техните поделения съгласно списък на длъжностите, посочени в правилниците за организацията и дейността им;

9. избира председател, който е и член по право на Управителния съвет на Агенция „Фонд за обществено финансиране на БНР и БНТ“ към министъра на финансите;

10. приема отчетите на обществения програмен съвет и на изпълнителния директор на БНР, съответно на БНТ;

11. отчита ежегодно своята дейност пред Народното събрание.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въвеждането на нов механизъм на функциониране и компетентност на органите на управление на БНР и БНТ позволява да се подобри структурата на ръководство на тези медии, като се преодолеят отрицателните проявления на неправилно формулираната от законодателя нормативна конструкция, заложена в сега действащия Закон за радиото и телевизията, а именно:

Сегашният модел на формулиране на програмната политика на БНР, съответно на БНТ, показва, че програмирането на БНР и БНТ зависи от волята на съответния програмен директор и на управителния съвет, който утвърждава тази визия, но не и от предпочитанията на аудиторията. Отсъства взаимно възпиращо действие на различните представи за програмната политика, принадлежащи на вътрешния фактор и външния фактор на медията. Именно тези негативи в програмното управление на обществените оператори трябва да се отстранят чрез придаването на конкретни функции на обществения програмен съвет и в начина на неговото композиране.

«Изпълнителната власт» с присъщите оперативни функции е поверена на член на «законодателния орган» - понастоящем генералният директор, който предлага състава на управителния съвет, председателства едновременно дейността на органа по определяне на приоритетите на медията и ръководи изпълнението на приоритетите. Смесването на различни по характер задачи в компетентността на един орган трябва се преодолее.

Контролната компетентност във всяка една от медиите е поверена на няколко органа – на вътрешен орган – на управителния съвет (който вече казахме има законодателни функции, но в него участва и органът с изпълнителни функции) и на външен надзорен орган (Съвет за електронни медии), който по закон, а и по демократични стандарти не следва да се намесва в «законотворческата» и административна работа на нито една медия. Следователно, контролът в БНР и БНТ на законодателно ниво позволява управителният съвет и генералният директор

да контролират сами себе си при упражняването на своите правомощия, защото Съветът за електронни медии не може да интервенира в техния предметен обхват на действие. Класическата административноправна теория приема, че надзорът съдържа 3 задължителни функции и проявни форми: 1) установителна, 2) оценъчна, 3) резултатна. По закон в момента СЕМ не изпълнява най-важната – резултатната по отношение на залагането на приоритети от управителния съвет (законодателните действия) и оперативното управление (упражняването на изпълнителната власт), защото не разполага със силен механизъм на въздействие. Поверяването на контролната функция на вътрешни на медиите органи ще позволи достатъчно отчетливо да се демонстрира ефективното изпълнение на различните видове задачи на органите по управление. По този начин слушателите и зрителите ще бъдат сигурни, че управлението на БНР и БНТ се извършва в обществен, а не в личен интерес.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Костов, Д. Важна функция на управлението. – сп. “Правна мисъл”, 1984, № 3, с. 97.

[2] Къндева, Е. Публична администрация. София, „Сиела”, 2000.

[3] Николова, Р. Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Благоевград. ЮЗУ „Неофит Рилски”, 2009.

За контакти:

доц. д-р Райна Николова, департамент „Право” на Нов български университет,
тел. : 02-8110 432, e-mail: rnikolova@nbu.bg

Докладът и рицензиран.