

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТЕЛЕБАЧЕННЯ В ПОЛЬЩІ: УСПІХИ І ПОМИЛКИ У ПОРІВНЯЛЬНОМУ АНАЛІЗІ З УКРАЇНОЮ

PUBLIC ADMINISTRATION OF TELEVISION IN POLAND: ADVANCES AND FAILURES IN A COMPARATIVE ANALYSIS WITH UKRAINE

Підберезних І.С., д.ю.н.,
професор кафедри історії

Чорноморського національного університету імені Петра Могили

ORCID ID: 0000-0001-9906-4327

У статті розкриті успіхи і помилки публічного адміністрування телебачення в Польщі у порівняльному аналізі з Україною. Доведено, що схожими є теоретичні положення щодо предмету адміністративного права в Польщі та в Україні. Це суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами з метою забезпечення суспільного у Польщі та публічного в Україні інтересу, що з погляду сутності є одним й тим самим. Публічне адміністрування телебачення в Польщі та Україні здійснюється в межах галузевого об'єкту адміністративно правового регулювання медіа. В Україні і в Польщі основним суб'єктом публічного адміністрування телебачення є Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення та Національна рада з питань телерадіомовлення Польщі. В Україні та Польщі вони є конституційними незалежними органами, на який покладено завдання забезпечення свободи слова, створення такої атмосфери, щоб редакційна політика в телебаченні здійснювалася незалежно від впливу політичних партій, інших впливових осіб та власників телеканалів самими журналістами. Схожими є державна політика у сфері телебачення, яка визначається парламентами. Вона пов'язана із захистом державних мов (польської та української) та моральних засад суспільств. Різницею у цій сфері є те, що в Польщі, телевізійники мають виділяти 50 % ефіру для європейського мовлення. Що стосується дотримання високих засад незалежності медіа Польщі та в Україні визначених нашими конституціями, то польський негативний досвід у цій сфері показує українському громадянському суспільству, що намагання правлячої влади впливати на телевізійні медіа простір необхідно присікати на початкових стадіях, в іншому випадку Україна зіткнеться з тими самими проблемами, які зараз має громадянське суспільство в Польщі. Підкреслено, що в умовах сьогодення польське громадянське суспільство намагається вирішити це питання шляхом відновлення незалежності та плюралізму суспільного медіа-сектору, забезпечення гарантій свободи слова та повага до різних поглядів, релігій, меншин і відмінностей, представлення широкого спектру поглядів учасників громадського та культурного життя, забезпечення самостійності суспільних медіа. Іншими словами, в умовах сьогодення польське громадянське медіа суспільство нового покоління знову зобов'язане цим займатися. Українське медіейне громадянське суспільство не повинно повторювати помилок наших колег з Польщі.

Ключові слова: медіа, Польща, правляча влада, публічне адміністрування, свобода слова, телебачення, Україна.

The article reveals the successes and mistakes of public television administration in Poland in a comparative analysis with Ukraine. It is proved that the theoretical provisions regarding the subject of administrative law in Poland and Ukraine are similar. These are public relations that arise between subjects of public administration and private individuals with the aim of ensuring the public interest in Poland and the public interest in Ukraine, which from the point of view of the essence are one and the same. The public administration of television in Poland and Ukraine is carried out within the scope of the sectoral object of administrative and legal regulation of the media. In Ukraine and in Poland, the main subject of public television administration is the National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting and the National Council on Television and Radio Broadcasting of Poland. In Ukraine and Poland, they are constitutionally independent bodies entrusted with the task of ensuring freedom of speech, creating such an atmosphere that editorial policy in television is carried out independently of the influence of political parties, other influential persons and owners of TV channels by the journalists themselves. State policy in the field of television, which is determined by parliaments, is similar. It is related to the protection of the state languages (Polish and Ukrainian) and the moral foundations of societies. The difference in this area is that in Poland, television broadcasters must allocate 50 percent of the airtime for European broadcasting. As for the observance of the high principles of media independence in Poland and in Ukraine defined by our constitutions, the Polish negative experience in this area shows the Ukrainian civil society that the attempt of the ruling authorities to influence the television media must be limited at the initial stages, otherwise Ukraine will face those the very problems that civil society in Poland currently faces. It is emphasized that in today's conditions, Polish civil society is trying to solve this issue by restoring the independence and pluralism of the public media sector, ensuring guarantees of freedom of speech and respect for different views, religions, minorities, and differences, presenting a wide range of views of participants in public and cultural life, ensuring independence of public media. In other words, in today's conditions, the Polish civil media society of the new generation is again obliged to do this. Ukrainian media civil society should not repeat the mistakes of our colleagues from Poland.

Key words: freedom of speech, media, Poland, public administration, ruling power, TV, Ukraine.

Вступ. Телебачення зокрема, та медіа в цілому займають провідне місце у формуванні світогляду громадян. Саме завдяки йому громадяни отримують політичну, культурну, освітню, спортивну, розважальну інформацію та її аналіз.

Тележурналісти та інші запрошені аналітики фактично формують точку зору глядачів на те чи інше явище суспільного життя чи природи. В умовах демократії без перебільшення можна сказати, що саме завдяки медіа, в першу чергу, телебаченню політичні лідери та партії приходять до влади і втрачають її.

Отже, такий важливий напрямок суспільного життя не може залишатися за межами правового регулювання та публічного адміністрування, який здійснюється практично у всіх країнах світу.

В Україні в руслі євроатлантичних прагнень українського народу вступив в дію новий, на наш погляд, слух-

ний Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-ІХ «Про медіа». Однак він, ще не пройшов адаптацію на практиці. В умовах воєнного стану його демократичний потенціал практично розкрити неможливо.

Відповідно, маючи має сусідку державу-учасницю Європейського Союзу, яка схожа з нами проблематику пройшла десятиліттям назад. Причому також шляхом спроб і помилок. Звернемося до їхнього досвіду публічного адміністрування телебачення в Польщі в порівняльному аналізі з Україною.

Огляд останніх досліджень. До певних аспектів публічного адміністрування телебачення в Польщі у порівняльному аналізі з Україною звертали свою увагу українські та польські вчені А. Білякова, А. Гасвська, А. Рудавський, К. Вонсовський та ін., проте саме порівняльним аналізом аналізовані нами сфері наукового аналізу вони не займалися.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права Польщі, діючого законодавства Польщі та України, думок на цю проблематику вчених, сформулювати загальне розуміння публічного адміністрування телебачення в Польщі у порівняльному аналізі з Україною.

Виклад основних положень. Теорія адміністративного права Польщі доводить щодо визначення публічного адміністрування не є простим. Існує багато його визначень, які розглядають це поняття з різних точок зору: формальної, суб'єктивної та об'єктивної. З формально-юридичної точки зору публічне адміністрування – це комплекс заходів, які здійснюються в суспільних інтересах різними суб'єктами в межах, визначених законом. З суб'єктивної точки зору розглядаються всі суб'єкти, які несуть відповідальність за виконання завдань, що виконуються в ім'я суспільних інтересів. З об'єктивної точки зору публічне адміністрування – це діяльність держави, предметом якої є реалізація завдань і повноважень у сфері виконавчої влади. Коротко визначаючи, публічне адміністрування можна визначити як державну діяльність, яка не є ні законодавчою, ні судовою за своєю природою. Принципи діяльності публічної адміністрації регулюються Кодексом адміністративного судочинства Республіки Польщі [2].

Публічне адміністрування телебачення здійснюється в межах об'єкту телерадіомовлення. Основним адміністративним органом, який здійснює публічне регулювання є Національна рада з питань телебачення і радіомовлення Польщі. Ідея створення Національної ради з питань телебачення і радіомовлення полягала в тому, щоб зробити медіа – радіо та телебачення незалежними від влади та політичних партій. У результаті роботи над конституцією польський законодавець залишив свою позицію, висловлену в конституційному акті від 15 жовтня 1992 р. «Про внесення змін до Конституції Республіки Польща», де вперше було створено Національну раду телерадіомовлення, надавши їй ранг конституційного органу. Важливість Національної ради з питань телерадіомовлення як конституційного органу впливає не лише з того факту, що цілі її діяльності та склад визначені в Конституції Польщі, а й із структури де знаходиться Національна рада з питань телерадіомовлення поруч з Верховною аудиторською палатою та омбудсменом [7].

Національна рада з питань телерадіомовлення складається з п'яти членів. Двоє з них обираються Сеймом, двоє президентом і один Сенатом. Строк їх повноважень триває 6 років. Вони повинні мати належні знання та досвід у сфері соціальних мереж. Члени Національної ради з питань телерадіомовлення самостійно обирають зі свого складу голову та його заступника [5]. У цілому польські вчені приходять до висновку, що правовий статус Національної ради з питань телерадіомовлення відносить їх до органів державного контролю та захисту права [7].

Отже, Національна рада з питань телерадіомовлення Польщі – це конституційний орган. Вона захищає свободу слова, право на інформацію та суспільні інтереси в радіо– і телемовленні. Національна рада з питань телерадіомовлення видає нормативні акти та ухвалює постанови з окремих питань. Члени Національної ради з питань телерадіомовлення призначаються Сеймом, Сенатом і Президентом Республіки Польща. Член Національної ради з питань телерадіомовлення не може належати до політичної партії, профспілки та займатися громадською діяльністю, яка є несумісною з гідністю займаної посади.

Принципи та порядок діяльності Національної ради з питань телерадіомовлення, її організація та детальні правила призначення її членів визначаються законом [3]. Згідно з Законом Польщі «Про радіо та телебачення» від 29 грудня 1992 р. їх завданнями є: надання інформації; забезпечення доступу до благ культури та мистецтва; сприяння використанню досягнень освіти, спорту

та науки; сприяння громадянській освіті; забезпечення розваг; підтримка національних аудіовізуальних творів. Ці завдання реалізуються шляхом надання медіа-послуг, розповсюдження телевізійних програм і надання платформ для обміну відео. Отримання вітчизняних та іноземних програм та аудіовізуальних медіа-сервісів на замовлення, а також контенту, розміщеного на платформах обміну відео, призначеного їх провайдерами для загального прийому, є безкоштовним на умовах, визначених законом. Право на розповсюдження радіо– та телепрограм мають суб'єкти суспільного радіо– та телебачення мовлення та фізичні, юридичні особи та товариства, які отримали ліцензію на таку діяльність [4].

Відповідно до Закону «Про право преси» від 1984 р. суб'єкти суспільного радіо і телебачення мають право транслювати радіо– і телепрограми. Їх також можуть отримати фізичні особи, юридичні особи та комерційні товариства, але лише за умови отримання ліцензії [5]. Телевізійники зобов'язані 33 % часу транслювати їх польською мовою в кварталний час. Однак вони повинні бути оригінально створені польською мовою. Дубляж до цього часу не зараховується. Послуги новин, реклама, телеторгівля, спортивні трансляції, текстові повідомлення та ігрові шоу також виключаються. Крім того, телевізійники мають виділяти 50 % шоквартально для європейського мовлення, з яких не менше 10 % з них – робота європейських незалежних продюсерів [5]. Громадські засоби масової інформації – як впливає з назви, кошти на їх функціонування надходять із державних фондів. Їхній бюджет додатково збільшується за рахунок реклами. Однак вони не можуть транслюватися під час трансляцій, а лише між ними. Комерційні медіа засновані на приватній власності підприємств, часто глобальних корпорацій, які фінансуються за рахунок власних коштів. Більшу частину цього становить капітал, отриманий від реклами [5].

В Україні аналізуючи схожу проблематику констатуємо, що змістом публічного адміністрування телебачення в Україні є зовнішнє вираження адміністративної діяльності спеціальних адміністративних органів по виконанню норм медіа права з метою забезпечення реалізації права на свободу вираження поглядів, права на отримання різнобічної, достовірної, на забезпечення плюралізму думок, публічного інтересу держави і суспільства, що здійснюється за допомогою певного адміністративного інструментарію. Телебачення в сучасному його законодавчому розумінні – це сфера онлайн-медіа стосовно розповсюдження аудіовізуальних програм. З'ясовано, що головним суб'єктом на якого здійснюється владний вплив адміністративних органів є суб'єкт у сфері онлайн-медіа, як особа, що здійснює редакційний контроль стосовно створення або добору, організації та поширення масової інформації. Узагальнено провідну роль Національної ради, яка будучи незалежним конституційним постійно діючим колегіальним державним органом здійснює публічне адміністрування телебачення. В процесі публічного адміністрування телебачення Національної ради використовує такі інструменти публічного адміністрування, як видання підзаконних нормативно-правових актів, видання індивідуальних адміністративних актів (рішень), ліцензування, контроль (нагляд, моніторинг) та засоби адміністративного примусу [1].

Польські суб'єкти громадянського суспільства вважають, що метою нової моделі є адаптація структури громадських медіа до нових технологічних викликів і відновлення незалежності та плюралізму суспільного медіа-сектору. Нова система суспільних медіа має забезпечити виконання конкретних завдань, серед яких: гарантія свободи слова; повага до різних поглядів, релігій, меншин і відмінностей. Представлення широкого спектру поглядів учасників громадського та культурного життя; організаційно-правова самостійність суспільних медіа; незалежність регіональних медіа від центральних медіакомпаній. Повернення повно-

важень та відповідальності за суспільні медіа Національній раді з питань телерадіомовлення; громадські, онлайн-трансляції, конкурси до органів управління медіакомпаній; постійні, непорушні повноваження органів масової інформації. Розмежування функцій голови правління та головного редактора. Увесь інформаційний контент, створений усіма державними медіа, має бути безкоштовно, обмеження кількості реклами в суспільному медіа [6].

Висновки: Отже, публічне адміністрування телебачення в Польщі у порівняльному аналізі з Україною характеризується наступними особливостями:

- схожими є теоретичні положення щодо предмету адміністративного права в Польщі та в Україні, це суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами з метою забезпечення суспільного у Польщі та публічного в Україні інтересу, що з погляду сутності є одним й тим самим. Публічне адміністрування відмежується негативно від здійснення державними органами законодавчої та судової діяльності;

- публічне адміністрування телебачення в Польщі та Україні здійснюється в межах галузевого об'єкту адміністративно правового регулювання медіа;

- в Україні і в Польщі основним суб'єктом публічного адміністрування телебачення є Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення та Національна рада з питань телерадіомовлення Польщі;

- в Україні та Польщі вони є конституційними незалежними органами на який покладено завдання забезпечення свободи слова, створення такої атмосфери, щоб редакційна політика в телебаченні здійснювалися незалежно від впливу політичних партій, інших впливових осіб та власників телеканалів самими журналістами;

- майже тотожними є засади формування персонального складу національних рад, в паритеті вони призна-

чаються президентами та законодавчою гілкою влади. Тільки в Польщі враховуючи двопалатний парламент це здійснюється сумарно від Сейму та Сенату;

- схожими є державна політика у сфері телебачення, яка визначається парламентами, пов'язана із захистом державних мов (польської та української) та моральних засад суспільств. Різницею у цій сфері є те, що в Польщі телевізійники мають виділяти 50 % щоквартально для європейського мовлення;

- що стосується дотримання високих засад незалежності медіа Польщі та в Україні визначених конституціями, то польський негативний досвід у цій сфері показує українському громадянському суспільству, що з нагання правлячої влади впливати на телевізійні медіа простір необхідно присікати на початкових стадіях, в іншому випадку Україна зіткнеться з тими самими проблемами, які зараз має громадянське суспільство в Польщі;

- в умовах сьогодення польське громадянське суспільство намагається вирішити це питання шляхом відновлення незалежності та плюралізму суспільного медіа-сектору, забезпечення гарантій свободи слова та повага до різних поглядів, релігій, меншин і відмінностей, представлення широкого спектру поглядів учасників громадського та культурного життя, забезпечення самостійності суспільних медіа. Іншими словами, ті питання, які польське громадянське суспільство почали вирішувати на початку 80-х рр. XX століття, на початку 90-х рр. XX століття їх вирішили, потім не змогли відстояти ці цінності від потужної правлячої влади, яка мала тоді домінуючу підтримку польського суспільства. В умовах сьогодення, польське громадянське медіа суспільство нового покоління знову зобов'язане цим займатися. Українське громадянське суспільство не повинно повторювати помилок наших колег з Польщі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Білякова А. В. Поняття та зміст публічного адміністрування телебачення в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 7. С. 235-237. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-7/53>
2. Gajewska A. Administracja publiczna: definicja i funkcje administracji publicznej. 02.08.2022. / eventis.pl. URL: <https://eventis.pl/artykul/zadania-i-funkcje-administracji-publicznej-id17>
3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji / gov.pl. URL: <https://www.gov.pl/web/krrit/status-prawny2>
4. Radia i telewizji. USTAWA z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji // Dz.U.2022.1722 t.j. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzuzdiennik-ustaw/radiofonia-i-telewizja-16795082>
5. Radiofonia (radio) i telewizja – jak jest ich społeczna rola, a jakie ramy prawne ich działalności? Encyklopedia Prawa. 17 maja 2023. URL: <https://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/r/5447214,Radiofonia-radio-i-telewizja-rola-spoeczna-prawo-prasowe.htm>
6. Rudawski A. Nowe media publiczne. 2023 / Instytut Strategie 2050. URL: <https://strategie2050.pl/plan-dla-polski/nowe-media-publiczne/>
7. Wąsowski K. Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: próba charakterystyki Kwartalnik Prawa Publicznego. 2004. 4/1 P. 223-246. URL: https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Kwartalnik_Prawa_Publicznego/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2004-t4-n1/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2004-t4-n1-s223-246/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2004-t4-n1-s223-246.pdf