



TCC00010037



THE
CARTER CENTER

Report of the Commission on Radio and Television Policy

*Conference Report Series
Volume 7, Number 1*


Chaired by Jimmy Carter and Eduard Sagalaev

*Convened October 1995
Atlanta, Georgia*

Pluralism in Electronic Media: The Role of Technology

Report of the Fifth Annual Meeting
of the Commission on Radio and Television Policy

October 20, 1995
Atlanta, Georgia

*The Carter Center
One Copenhill
453 Freedom Parkway
Atlanta, Georgia 30307*

Table of Contents

1. Introduction	4
2. Communiqué	6
3. Pluralism in Electronic Media: The Role of Technology—Report of the Fifth Annual Meeting of the Commission on Radio and Television Policy	7
4. Pluralism in Electronic Media: The Role of Technology—Models and Options Report of the Working Group	14
5. Commission on Radio and Television Policy Members	27
6. Working Group Participants	29
7. About The Carter Center	31

Introduction: Co-Chair Jimmy Carter

Television and radio are primary means of acquiring and sharing information worldwide. As the 21st century approaches, it is clear that telecommunications will have an even greater impact on our global society, both economically and politically. However, many countries are still striving to develop more democratic and pluralistic media systems to ensure that all citizens have access to the information they need in their daily lives. Technology can affect both the quality and diversity of news programming and citizen access to it.

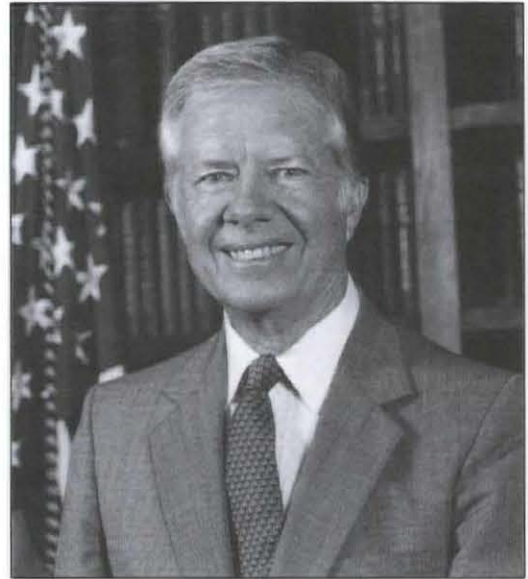
The fifth annual meeting of the Commission on Radio and Television Policy was convened at The Carter Center in Atlanta with a special mission: to work together to develop policy choices that would encourage more democratic and pluralistic media for this challenging future.

Our two days of discussion brought together broadcast media executives, policy-makers, and scholars from a dozen countries, drawn from the former Soviet Union, Europe and the United States. We discussed both the goal of pluralism and the impact of communication technology. On one hand, new technologies promise vastly improved access to information via increased computer, telephone, and cable television capacity. But increased technical capacity does not guarantee that diverse voices and points of view will be heard or that all citizens will have access to relevant information.

To ensure widespread citizen access to television and radio news, for example, the allocation of frequencies and the granting of licenses must be done fairly and expeditiously. In many countries, frequencies are reserved for the government and the military. To encourage broader access, the Commission recommended that the maximum number of frequencies should be disclosed and opened to nongovernmental users. We agreed that a pluralistic, democratic media system should have as many private-sector broadcasters as possible, and, in all cases, the procedures for regulating licensing should be well publicized and fair.

As innovative technologies are developed, and the economics of telecommunications change, the goals of public-service broadcasting can be threatened. In countries with a strong public-interest broadcasting tradition, economic pressures can restrict ways of financing and organizing the public-service sector. We should be alert to the particular value that public-service broadcasting brings to society in providing high-quality cultural, educational, and children's programming. Recognizing this, the Commission recommended several ways to extend sources of support for public-service broadcasting.

Television and radio are vital components of a democratic system. The technology that is now becoming available makes possible what was only imagined in the past. How to harness it with wise and equitable policies is at the heart of our Commission work.



Jimmy Carter

Introduction: Co-Chair Eduard Sagalaev

In October 1995, the Commission on Radio and Television Policy held its regular annual meeting to discuss how new broadcasting laws and new technologies might promote the development of pluralistic broadcasting and strengthen democratic management. The meeting was representative and was attended by the heads of various television organizations from Russia, the United States, the Commonwealth of Independent States (CIS) and Baltic countries, and also from the Czech Republic and Poland.

During the meeting there was in-depth discussion on the issue of to what degree the development of television technology is influencing the process of democratic promotion of the mass media in Russia and CIS and Baltic countries. It was noted in the issued communiqué that the main priority of each country should be a sensible and rational law on broadcasting and also a regime whereby licenses for frequency channels could be regulated. Federal agencies responsible for granting these licenses should provide extensive notification for the public concerning available frequencies and issue only one license per frequency channel by means of an open process conducted within the framework of existing legislation on submitting applications for and receiving a frequency license (a certain number of licenses should be awarded by public auctions), which would make it possible to avoid bribery and political favoritism in this process.

In concluding my statement regarding the Report of the Commission on Radio and Television Policy, I would like to note that our joint work within the framework of the Commission continues successfully, our group is becoming more cohesive, and with each new meeting the level of professionals is improved. We have done a great deal, but we have an even longer path to tread to resolve problems in the democratic development of the mass media, and I am pleased to say that we do not simply meet and engage in debate on issues isolated from real life but are striving to put decisions or resolutions into practice. Confirmation of this is a new edition and the wide interest shown by the television and professional public in our guidebook, *Television and Elections*, and also by publication of our reference book, *An Atlas of Russia Television*, in which a first, but surely not the last, attempt has been made to provide complete information on what is happening in the Russian electronic mass media at the contemporary stage.



Communiqué on Pluralism in Electronic Media

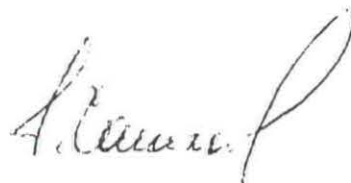
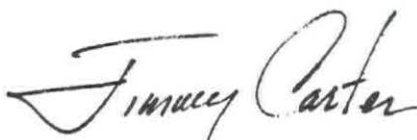
October 20, 1995

The Commission on Radio and Television Policy met to discuss how new communication laws and technologies can further pluralistic broadcasting systems and strengthen democratic government. At the conclusion of its 1995 meeting, the Commission, chaired by President Jimmy Carter and Eduard Sagalaev, issued the following communiqué:

The Commission agreed first that a predictable and rational broadcast law and a consistent, honestly administered regulatory regime should be a high priority for every country. Second, it agreed that broadcasters can reduce costs, increase diversity and enhance quality by using new communication technologies. To improve broadcast regulation and encourage technological modernization, the Commission recommends specifically that:

1. To achieve pluralism in broadcasting, the number of frequencies available for use by private-sector radio and television stations must be as large as possible. Toward that end, governments should reserve the smallest number of frequencies possible for military and governmental use. Governments should announce the frequency bands (but not specific frequencies) set aside for such functions.
2. There should be full public notice of all available frequencies.
3. Prospective broadcasters should have to obtain only one license to occupy a frequency, by applying just once, to a single politically independent agency. Licenses should be awarded through a standard, open, legal decision-making process designed to eliminate graft or political favoritism.
4. Licenses should be forfeited if not used within one year, unless a good faith effort has been demonstrated. This requirement should apply to government and private license holders.
5. No frequencies should be licensed without advance public notice of availability and a realistic opportunity to apply.
6. At least some licenses should be awarded through a public auction.
7. Licenses should be awarded for a period of not less than 5 nor more than 15 years.
8. Revocation of licenses should occur only for the most serious violation of broadcast laws and licensing conditions, or for commission of felonious crimes.
9. To ensure the lowest cost and fastest adoption of digital technology, policy-makers should require that digital decoders employ "open architecture," that is, use a generic encryption technology.
10. The use of radio should be expanded. It is an effective and inexpensive way to serve the needs of minority and special interest audience groups, and new technologies can further improve radio.
11. Public service broadcasting opportunities for both television and radio should be reserved to serve needs unmet by market competition.

Legislation consistent with the principles in this document should be enacted into law. Such legislation will also encourage investment and trade that can stimulate technological development in broadcasting.



Pluralism in Electronic Media: The Role of Technology

Report of the Fifth Annual Meeting of the Commission on Radio and Television Policy

The Carter Center, Atlanta, Georgia
October 20, 1995

Few institutions are as vital to modern democracies as pluralistic broadcasting. Pluralistic broadcast systems are those in which a variety of broadcast outlets compete to meet the needs and desires of the public for informational, cultural, educational, and entertainment programming. These media include both privately owned and public-service broadcast entities. Ideally in these systems, the law protects all broadcasters from undue interference by government agencies or other centers of power. In pluralistic systems, government broadcasters formerly under tight state control should become *public service* stations that enjoy substantial freedom from editorial intrusion by government. The Commission met to discuss how new communication laws and technologies might assist in establishing and nurturing pluralistic broadcasting systems that meet these ideals.

Frequency Allocation and Licensing

The Commission's deliberations highlighted the significance of the most basic component of the broadcast infrastructure: the frequency spectrum. In many countries, the spectrum was long reserved for the exclusive use of government. There was little need to develop an accountable, rational process of allocation and licensing because all decisions took place inside the government. The Commission agreed that policies to open the frequencies to as many nongovernment users as possible, especially private-sector and public-service broadcasters, should be enacted.

However, several Commissioners reported that

government agencies are placing serious obstacles in the way of new organizations that seek permission to broadcast. Policies for allocation and assignment of frequencies appear in some countries to be arbitrary and capricious. Commissioners from some New Independent States described a frustrating process in which prospective broadcasters have trouble even finding out if frequencies are available. Should they determine that channels are open, they must then surmount difficult hurdles in the application process. In Russia they must obtain two separate licenses from two different federal bureaus to obtain the right to broadcast on a frequency. A move is also afoot to add a new layer of bureaucracy with the formation of 89 local licensing authorities that would distribute frequencies in their areas. This could lead to a lack of coordination and interference problems, thereby hindering the development of Russian broadcasting. The Commission voiced a strong preference for



Commission Co-chairs Jimmy Carter and Eduard Sagalaev.



Robert Entman, rapporteur;
Ellen Mickiewicz, director,
Commission on Radio and
Television Policy; and
Jimmy Carter.

streamlined licensing processes that encourage rather than discourage new participants in broadcasting. Toward that end, it recommends specifically that:

1. *There must be full public notice of all available frequencies. A continually updated directory of such frequencies should be published regularly and if possible, electronically. The frequency allocation agency should publicize its decisions immediately, thereby helping to make it accountable to the public.*

2. *No frequencies should be licensed without advance public notice of availability and a realistic opportunity to apply.*

3. *Governments should establish a single independent agency to grant and renew licenses to occupy a particular frequency. Prospective broadcasters should have to obtain only one license to occupy a frequency, by applying just once, to a single agency.*

4. *All licenses should be awarded through a standard, open, legal decision-making process designed to eliminate graft or political favoritism.*

The Commission engaged in considerable discussion of exactly how licenses should be awarded. Several members described the traditional mechanisms in the U.S. as undesirable. In America, most broadcast licenses have been assigned after comparative hearings

on the merits of competing applicants for each frequency. Some licenses more recently were distributed by lottery among qualified applicants. Most American policy experts now agree that a better method is auctioning frequency rights to the highest bidder who meets some minimal qualifications. Several Commissioners noted the drawbacks of auctions, particularly the danger that only the most affluent organizations will win broadcast permits. But others listed benefits, especially that financially qualified entities will enter the field (and the under-financed, who are likely to fail, will not) and that political manipulation of the licensing process becomes far more difficult. For several commissioners, the danger of distortions in any licensing process other than fairly conducted auctions is one of the strongest arguments in their favor.

Besides initial licensing, governments have to make policy toward continuation, transfer, and revocation of licenses. The Commission's suggestions on these issues all flow from a desire to minimize the opportunity for governments to engage in political interference and, in the extreme, corruption and intimidation, when overseeing license holders. Several commissioners expressed fears that licenses could be revoked by government authorities who find a broadcaster's programs offensive or threatening. As Eduard Sagalaev noted, "It's an even worse danger to

lose an in-process business than to apply for a new one and lose at the outset. Without clear rules, it will be possible for corrupt officials to extort more for renewing a license than for originally granting it." The Commission recommends:

5. Licensing agencies should allocate at least some of the best frequencies to private entities using public auctions. Broadcast organizations would bid for the right to occupy a frequency.

6. Certain frequencies should be reserved for public service broadcasting, to serve needs unmet by market competition.

7. If stations—or governmental agencies—do not broadcast on their assigned frequencies within one year of licensing, or make a good faith effort to begin operating, the allocation agency should make the license once again available for application.

8. Licenses should be awarded for a period of not less than 5 nor more than 15 years.

9. Revocation of licenses should occur only for the most serious violation of broadcast laws and licensing conditions, or for commission of felonious crimes.

10. License holders should be allowed voluntarily to transfer their rights to another qualified entity, subject to approval by the licensing agency.

11. Governments should pass laws setting specific requirements that prevent monopolization and undue concentration of control over the communications media.

Beyond the licensing process, achieving pluralism in broadcasting requires that the number of frequencies available for use by broadcasters be as large as possible. The Commission registered a specific recommendation designed to help attain that goal:

12. Governments should reserve the smallest possible number of frequencies for military and government use. The government should announce the frequency bands (not specific frequencies) set aside for such functions. It should then make available as many frequencies for broadcasting or other nongovernment, nonmilitary use as technically and economically feasible.

Finally the Commission emphatically endorsed the goal of codifying the policy mechanisms and goals discussed here in the law, and as soon as possible.

Failing to do so can only stifle the growth of pluralistic broadcasting. The Commission urges that:

13. Legislation consistent with the principles in this document be enacted into law. Such legislation will also encourage investment and trade that can stimulate technological development in broadcasting.

Adoption of Technology

Although it is crucial that a country allocate—in a rational, legitimate way—a sufficient number of frequencies to attain the pluralistic broadcasting ideal, there are other means of multiplying the diversity of programs available to audiences. In particular, modern technology provides an opportunity for a much wider selection of programming than previously available. Diversity in electronically mediated information is increasingly vital to the development and practice of pluralism. Although new technology may initially be costly, it often allows broadcasters to reduce costs and expand quality as they enhance diversity. To achieve this purpose, the Commission recommends:

1. Where appropriate, broadcasters should employ newer technologies, such as digital broadcast and compression, direct broadcast satellite systems, and multipoint microwave distribution services (sometimes called wireless cable).

2. Governments should generally not make technology decisions. However, digital decoders hold the promise to make multichannel, international broadcast reception an affordable reality for most households. To ensure the



Participants at the Commission's fifth annual meeting, held at The Carter Center in Atlanta, Georgia.

lowest cost and fastest adoption of this technology, policy-makers should require that decoders employ "open architecture," meaning that all manufacturers use a standard, compatible encryption technology.

3. The newest technologies can often be used for video production and low-power, local distribution at relatively low cost. Public policy should encourage such small-scale entrepreneurship in broadcasting even as it stimulates the formation of national and international networks and services.

4. New technologies are wasted where a country lacks the expertise to exploit them fully. It is important to invest in training media personnel to operate the technologies at their highest potential.

5. Radio broadcasting must be utilized fully. Radio stations can be set up rapidly and inexpensively to serve the needs of even the smallest minority and special interest audiences.

Commissioners took particular note of the need to "go digital" as soon as practicable. Members see many advantages to wide deployment of digital technology, especially the multiplication of channels it allows. As an example, Star TV in Asia is already able to employ digitally compressed signals to tailor its satellite programming to individual cultures: Star sends football broadcasts to China, cricket to India. Digital satellite technology thus makes it less expensive to serve a

variety of audiences with a single major transmitting device. While concentrating on more recently developed technologies, many Commissioners, including President Carter, expressed a keen appreciation of radio. As President Carter observed, "Radio is now often on the cutting edge of the communications system. Talk and call-in shows on radio have a major impact on American political life, and other countries should recognize radio's potential." Furthermore, new technologies are enhancing the usefulness of radio. For example, digital compression enables simultaneous transmission of a video and one or more separate radio signals within the same bandwidth that could previously hold only the video.

Equitable Competition

In pluralistic broadcast systems, government-owned and privately owned broadcast stations normally must co-exist and compete for audiences and revenues. It is important to the health of these systems that competition be fair. State broadcasters should not maintain unfair advantages that hinder the development of private broadcasting. Toward this end:

1. Where private stations as well as state-owned stations are required to use government- or commercially owned transmitters or buy satellite time, fees must be



(L to R) Konstantin Kochuashvili, NTV Moscow; Aleksandr Kopeyka, Presidential Chamber for the Adjudication of Informational Disputes, Russia; Ashirbek Kopishev, State Television and Radio of Kazakhstan; Aleksei Malinin, Advertising Agency IPSA, Russia; Ivo Mathe, Czech Television.



Charles Firestone, *The Aspen Institute*; Boris Grushin, *Public Opinion Research Center, Russia*; and Eason Jordan, *CNN*.

uniform for all users, and all must have access to such arrangements.

2. Where there are too many claimants for limited time or space on a transmission facility, a publicly announced, equitable method must be set up to assure fairness.

Public Service Broadcasting

The big problem for public service broadcasting throughout the world is developing a financial base as more and more media outlets compete for the loyalty and attention of audiences. Broadcasters and governments should assess the wide variety of financing mechanisms for public service broadcasting. Each country operates under different conditions and aims for its own set of goals. Each must analyze the advantages and disadvantages of the following options, and devise a mix appropriate to their situations. The Commission does not endorse any particular option or options, only the idea of making a thorough assessment of the possibilities. The Working Group report more thoroughly discusses the benefits and risks of mechanisms for raising funds that support public service broadcasting.

1. *State subsidies.* Continuing to take some money from government remains an option, and it is a common practice throughout the world. Many Commission members are reluctant to endorse this option, though, for fear that dependence on government financing reinforces vulnerability to political interference.

2. *Commercial advertising.* Many public broadcasters rely heavily upon revenue from advertising. Disadvantages revolve around the instability of this source of funding as economic cycles fluctuate, and the danger that advertisers will censor or influence programming choices in undesirable ways.

3. *Audience contributions.* The public broadcasting service in the U.S. solicits its audience frequently and earns a significant portion of its revenue from this practice. However, most of the contributions come from affluent viewers with adequate discretionary income. In some countries audiences may possess neither the habit of donating to broadcast stations, nor the sheer financial resources.

4. *Corporate and philanthropic underwriting.* Another major source of funding in the U.S., the potential drawback is that these outside organizations may exercise unwanted influence over programming choices.

5. *License fees on receivers.* Used with success in such countries as the U.K. and Japan, license fees have offered a stable revenue base. But publics are resisting increases, putting pressure on the broadcasters.

6. *Taxes on sales of receivers, VCRs, and other consumer communication equipment.* A one-time tax collected at the time of purchase has the advantage of administrative ease, but if too high can stifle purchases of the equipment. Such an outcome would be self-defeating for those countries that want to expand their broadcast systems.

7. *Proceeds from auctions of frequency rights or spectrum fees assessed on commercial broadcasters or other firms that use the frequency spectrum.* Similar fees could also be charged to firms that have a franchise to deliver communications services, such as telephone and cable TV firms. Some Commissioners expressed doubts about whether auctions in countries experiencing economic dislocation could raise enough money to

(L to R) Ellen Mickiewicz, director, Commission on Radio and Television Policy; Monroe Price, professor of law; Geoffrey Cowan, Voice of America; Aleksandr Kopeyka, Presidential Chamber for the Adjudication of Informational Disputes, Russia; and Aleksei Malinin, Advertising Agency IPSA, Russia.



provide significant support to public service broadcasting.

8. *Proceeds from fees assessed upon firms that have a franchise to deliver communication services that do not use the spectrum, such as telephone and cable TV companies.* As video delivery technologies develop, more and more revenue may be generated outside the traditional broadcast realm. Tapping these sources could make sense as the new outlets take an increasing share of the audience.

9. *A surcharge on electricity, cable television, and/or telephone bills.* The disadvantage of such a levee is public resistance or even inability to pay. One Commissioner argued that the Russian people would willingly pay "not a kopek" more in taxes to support public broadcasting. The advantage is the simplicity of administration and the wide base of funding this mechanism could provide.

10. *Tax on proceeds from sale of broadcast licenses.* If policy-makers follow the Commission's advice, they will legalize voluntary transfers of licenses from one to another broadcaster. This mechanism would help government capture a portion of the seller's earnings. This option is arguably legitimized by the fact that broadcast profits arise in part from the government-guaranteed monopoly over the frequency.

11. *Contributions from commercial broadcasters.* This method is used in the U.S., for example, where profit-oriented, private cable system operators and programmers contribute to a public service channel (C-SPAN) that provides detailed coverage of government policy debates and open public forums.

12. *Direct payment from commercial broadcasters to public service broadcasters to produce public service programming, such as children's or educational shows. Payments could take the form of sharing personnel, equipment, or studio facilities, not just money.* In this way, commercial broadcasters, typically reluctant to serve up programming with less than mass appeal, are freed from the burdensome obligation to transmit shows with small audiences. Yet they are compelled by this provision to respond to the people's interest in public service broadcasting.

13. *Production of some public service programming by independent entities that compete with in-house producers, encouraging more efficiency by the latter.* The goal is to make public service broadcasting more like commercial, profit-oriented stations in their production practices by exposing them to the pressures of competition.

14. *Sale by public service broadcasters of secondary services, employing where appropriate the new technologies,*

with proceeds for programming and other costs. Possibilities include leasing out portions of the licensed frequency that are otherwise not utilized, for data delivery, radio, or other services; sale of studio time and production expertise; and marketing of videos.

Conclusion

At conclusion of the conference session, President Carter looked back on the fifth anniversary of the Commission and observed that he has learned more from this than any other similar group on which he has served. He added that he was certain all the American members have gleaned more understanding from foreign members than the Americans have imparted.

In his closing overview, Eduard Sagalaev said that since the Commission's founding, "Changes have been unthinkable, some catastrophic and some wonderful. It was unpredictable five years ago what would happen. Despite all these events, we've been able to maintain the Commission and its innovative, philosophical, lofty spirit." He added that Commission deliberations have contributed to making media systems more rational and better organized in his country and others. ■

Pluralism in Electronic Media: The Role of Technology—Models and Options

Report of The Working Group

Convened by
The Aspen Institute
Communications and Society Program
in association with the
Commission on Radio and Television Policy
of The Carter Center and Duke University

Aspen Institute
Wye Woods Conference Center
Queenstown, Maryland
April 26 - 28, 1995

The Working Group of the Commission on Radio and Television Policy met at the Wye River House of the Aspen Institute to address issues involving the enhancement of pluralism in the electronic media. The Working Group believes that technological innovations can assist countries seeking a pluralistic media system, one where a diverse array of owners unaffiliated with the state control most broadcast outlets. It therefore recommends that countries encourage development and application of technology. A pluralistic media system may include state broadcasters, but the Working Group strongly endorses the goal of reducing the role of government media and enhancing the scope and influence of privately owned media. The latter can be either commercial, profit-oriented firms or public-service entities that do not seek financial gain.

The Working Group identified many policy options to enhance private broadcasting. This report summarizes the major issues discussed, listing options for action and their advantages and disadvantages. It identifies five main goals that would contribute to a healthy pluralistic broadcasting system:

1. Establish a fixed, predictable, rational and nonpolitical licensing system.

2. Diversify ownership of the means of distributing broadcast signals.

3. Adhere to a regulatory policy that promotes rather than undermines the financial viability of private broadcasting.

4. Encourage a transition from state-affiliated to nonstate, public-service broadcasting and develop reliable means of financing public-service stations.

5. Encourage development and take advantage of advanced communication technology to increase diversity of information sources and minimize costs.

Technology can aid in the transition from state-dominated media systems to those emphasizing private ownership. Examples of applicable technology include:

■ broadband fiber optics and cable television systems, which can deliver video, audio, and data, supplementing over-the-air broadcast outlets;

■ radio and television frequency subcarriers, which provide room for additional services and revenue opportunities;

■ signal compression techniques that squeeze more messages into less bandwidth—for example, three full-motion video channels in the six Megahertz where previously only one channel could fit;

■ interactive technologies that allow audiences more active control over programming choices while

offering media operators information that helps them serve audiences better; and

- international computer networks such as the Internet, which are developing the capacity for two-way exchange of video, audio, and data.

The Working Group recommends that each country take ideas from the following discussion that seem valuable and apply them to the specific situations they confront. While the new technologies and policy goals are relevant to all countries, different societies will give them different weights. Each country will adapt the options explored to its own political, economic, and cultural requirements. For example, countries undergoing a transition from dictatorship to democracy may particularly emphasize minimizing the government's involvement in the media. Other countries may not see such a gulf between the state and its citizens, and therefore accept a greater role for the government.

I. A Rational Frequency Allocation and Licensing Regime

The Working Group identified several issues in the regulation of broadcasting that affect the ability of potential broadcasters to get on the air. The purpose of the following set of options is to create an orderly regulatory process that assists in the establishment of a pluralistic broadcast system, one that includes many private (nongovernmental) outlets. Such a system provides maximum choice and diversity for audiences. The task of distributing frequency rights rationally becomes even more important as new technology allows more applications within a single frequency band and on the spectrum overall. **These options are not mutually exclusive** and may work best if several are adopted simultaneously.

Option 1: Government should develop a rational policy in regard to frequency use and allocation. Policy should be developed in an open and transparent process and should take new, technological developments into account. The policy may include reserving some frequencies for future needs, such as cellular

telephone. The policy should also be coordinated with other countries where appropriate because of potential signal interference across borders.

Pro:

- Brings order to a valuable national resource and helps potential users of the spectrum plan their investments while helping audiences find the stations they prefer.

- Provides an opportunity for society to shape its communication goals and needs.

- Guards against political, governmental, or technical interference in the distribution and use of this resource.

- Takes maximum advantage of new technologies that allow more applications within a given frequency band.

Con:

- Any government policy is subject to political manipulation and irrationality, with frequencies possibly being reserved for the most powerful groups rather than the most deserving.

- Planning process may be lengthy and serve as an excuse for government not to license new broadcasters in the near term.

Option 2: Disclose publicly the spectrum available for commercial and nonmilitary use in a country. Governments should not withhold information about available frequencies but rather publicize it widely.

Pro:

- Would make all opportunities for commercial and nonmilitary uses of frequency clear.

- Would contribute to national debate over appropriate allocation of frequencies to military and government use.

- Would prevent government from keeping nonmilitary frequencies deliberately unoccupied and in that way weakening the competitive position of the private broadcasting sector.

Option 3: Maximize the number of frequencies available for use by nongovernmental entities.

Pro:

- Promotes a diverse, pluralistic broadcast system.
- Maximizes use of a valuable natural resource that might otherwise be left unexploited.

Con:

- Reserving a frequency for future use, reduces delay in providing new, more valuable service on an unoccupied frequency. Need for reallocating frequencies thereby is minimized.

Option 4: Establish a single, independent agency to grant and renew licenses to occupy a specific frequency. The agency should decide on license applications according to well-publicized, objective criteria fairly applied to all, and its decisions should be open to public scrutiny and accountability. The licensing agency should not itself have broadcasting operations or the right to use a broadcast frequency.

Pro:

- This agency would be less likely to base its licensing decisions on preferences of political leaders.
- Such an agency would provide licenses to the most deserving applicants most likely to serve the needs of audiences and of society overall.

Con:

- Since appointment of members to the agency ultimately depends on political powers (legislative or executive), independence may not be complete.
- Could yield unresponsiveness to needs because an agency from the central government may fail to understand conditions in distant provinces.

The following set of options presents different mechanisms for distributing licenses.

Option 5A: Require nonstate broadcasters to participate in auctions in order to obtain rights to use a frequency. Participants should have to meet minimal standards of financial and technical qualification.

Pro:

- Removes most of the threat of political influence in the award of frequency rights.
- Provides revenue for government treasury.
- Encourages economic efficiency in use of spectrum.
- Prevents the giving away of a valuable public resource to private entrepreneurs or to the state.

Con:

- The best broadcasters may not have enough money to obtain the most desirable frequency or perhaps any frequency rights.
- Raises cost of entry into broadcasting and thereby contradicts the basic goal of maximizing diversity of owners and participants in the broadcast system.

Option 5B: Employ a lottery system to award licenses. Those desiring to occupy frequencies for the purpose of broadcasting would be required to submit plans that meet minimal criteria of eligibility based on financial backing and technical acceptability. All qualified applicants would be placed in a lottery and winners would receive licenses.

Pro:

- Makes obtaining license simpler and less expensive than an auction system or application system as described in Option 4 above. This could open up the system to more broadcast entities.
- A lottery is fair where there is not enough frequency space to accommodate all the qualified applicants.

Con:

- By definition awards licenses randomly; possibility that some high-quality broadcasters or potential participants who would enhance diversity of ownership will be shut out of the system.
- Removes option of using proceeds to support public-interest broadcasting.
- If lottery winner then sells license, subsequent sale of the license will bring benefits of auction to private individuals rather than government treasury.
- Corruption of the lottery process is possible.

Option 5C: Award licenses based on public-interest criteria judged by an independent licensing authority after comparative assessments of competing applicants.

Pro:

- May lead to higher quality broadcasting.
- Allows officials to act to maximize diversity in ownership.
- Permits establishment of public service requirements that all licensees must meet.

Con:

- May introduce possibility of government favoring political supporters in awarding licenses.
- May allow government agencies to interfere with licensees using excuse that they are not meeting public-interest standards.

Option 5D: If because of technological advances there is no current scarcity of frequencies, allocate licenses on a first-come, first-served basis, subject only to minimal standards of financing and technical expertise.

Pro:

- Simple and inexpensive to administer.
- Minimizes opportunities for political interference.

Con:

- May shut out later applicants with superior resources and plans.

Option 5E: Combine Options 5A and 5C: Distribute licenses by auction but limit participants in auctions to those who meet public-interest standards as well as financial and technical qualifications.

Pro:

- Could combine advantages of auctions and public-interest standards, while reducing danger of political favoritism in licensing.

Con:

- Process might still be vulnerable to political manipulation and corruption.

Option 5F: No matter how licenses are awarded, impose a spectrum-use fee.

Pro:

- Provides funds to support pluralism and public-service broadcasting.
- Provides money to pay for operation of the licensing agency.

Con:

- If the fee is imposed after frequencies have already been allocated, causes dislocation and unfairness to current licensees.
- If a state-affiliated agency distributes the money raised by the spectrum fee, funding may be subject to political pressures.
- Money raised may go to general government treasury rather than specifically to support media system.

Option 5G: Regardless of licensing mechanism, reconsider frequency allocations every 10 years or so to ensure spectrum is properly used.

Pro:

- Reconsideration can prevent entrenchment of early license holders, who may become isolated from audiences.
- New spectrum allocations may be needed to catch up with new technological developments, such as cellular telephone or microwave television distribution systems.
- Compression could allow a licensee originally awarded one channel to occupy several in the same space—which might keep potential new voices from entering the system.

Con:

- Introduces uncertainty into business plans and investment decisions, making it hard to attract private investment for new broadcast ventures.
- Ten years may be too brief to allow investors to recoup investments.
- Any reallocation could be tainted by political favoritism or corruption.

Option 6: If frequency space is scarce, encourage multiple applicants to consolidate forces, joining in cooperative ventures or consortia to obtain licenses.

Pro:

■ Allows maximum number of participants in media system, heightening diversity by providing some access to those who might otherwise obtain none.

Con:

■ In practice, cooperative ventures could reduce the number of independent voices in the system; potentially diverse views could be homogenized in the course of joint operation.

Option 7. Require broadcasters to obtain only one license in order to obtain authority to use the frequency; do not require any other licenses or approvals to broadcast on that frequency. Failure to broadcast would be penalized as per Option 8, eliminating need for extra licenses.

Pro:

■ Simplifies and speeds the process of getting broadcasters on the air, thereby enhancing pluralism.

Con:

■ With Option 8 in force, no con.

Option 8: Enforce a use-it-or-lose-it rule for broadcast licensing. If a licensee does not actually begin transmitting on the frequency, for example within one year of obtaining the license, the frequency reverts to the licensing agency and becomes available to new applicants. The same practice could hold if a station, after starting service, discontinues for more than, say, three months. This requirement should be enforced with respect to both government broadcasters and agencies occupying frequencies and nongovernment broadcasters.

Pro:

■ Prevents unoccupied frequencies from proliferating.
■ Prevents speculation in frequencies.

■ Prevents acquisition of frequency rights as a device to prevent competitors from gaining them.

■ Discourages weak entrants from obtaining frequencies they cannot use.

Con:

■ May be unfair to entrepreneurs struggling to obtain financing and organize a broadcast station.

II. Diversify the Distribution System

One of the primary problems facing private broadcasters in the New Independent States and in many other countries is their reliance upon government-owned transmission facilities. When they must pay a fee to gain access to government transmitters, satellites, and other equipment, private broadcasters render themselves vulnerable to government pressure or intimidation. At the extreme, governments could prohibit a particular broadcast or put a broadcaster out of business altogether by cutting off access to the transmission facility. A pluralistic broadcast system requires multiple means of distributing signals.

Among the distribution technologies available are:

■ Direct broadcast satellites. Broadcasters send their signals to the satellites, which retransmit the signals back to earth over large land areas. The higher the power of satellite transmitters, the smaller and less expensive receiving dish antennas can be. Compression technologies enable a single satellite to retransmit many different broadcast signals.

■ Terrestrial rebroadcast stations retransmit a station's signal from the edge of its normal reception area, boosting its power so it covers more territory.

■ Microwave multipoint distribution service (MMDS) technology employs microwave transmission to distribute broadcast signals to reception equipment that may be located at individual homes, apartment buildings, or hotels and other institutions.

■ Fiber optic cable can be used to distribute digitized television signals—for example, to cable television systems, which redistribute them over coaxial cable to their subscribers.

An added benefit from most of these technologies is that they allow for (but do not require) direct

subscriber payments, which facilitates responsiveness of media to audiences.

Option 1: Encourage an efficient, high-power, and privately owned common carrier satellite system for relaying signals over large distances. Use compression and related digital technology to assure capacity for multiple, diverse programming.

Pro:

- Does not require individuals to purchase expensive receivers. Programming goes from the satellite to terrestrial repeater broadcast stations or cable television systems, which then relay the signal to homes.

- Common carrier requirement means that any media entity that can pay transmission fees can obtain distribution on the satellite; this heightens pluralism.

- By allowing more signals to be relayed on a single satellite, compression technology makes access to distribution more affordable for programmers.

Con:

- May fail to serve local interests.
- Satellite system itself must be financed.
- Requires local distribution system; remote areas may not be served.

Option 2: Encourage privately owned, nationwide and regional direct broadcast satellite (DBS) systems that offer access for commercial and public-service broadcasters.

Pro:

- Particularly in countries with large land areas, satellite transmission can offer common programming and promote national integration.

- Access to private satellites can be better guaranteed against technical interference by the state; does not require physical entry to a facility controlled by government.

Con:

- May fail to serve local interests.
- Costs may be prohibitively expensive for individual households, since individual antenna and receiving equipment are required.

Option 3: Encourage other nongovernmental distribution outlets such as terrestrial rebroadcast stations, microwave multipoint distribution services, fiber optic cable, and cable television, for television and radio signals.

Pro:

- Creates independent transmission infrastructure, rendering broadcasters less vulnerable to government interference.

- Establishes private entities rather than the state as gatekeepers to the transmission infrastructure.

Con:

- Requires expenditure of scarce capital on transmission equipment—money that could instead go to program production.

Option 4: Where there is no alternative transmission system, ensure by law that government transmission facilities are available to all at non-discriminatory and fair rates.

Pro:

- Would end differential rates for private broadcasters. Transmission costs would be lower.

- Takes advantage of existing facilities, freeing up money for program production.

Con:

- Fair rate guarantee may be hard to enforce in practice.

- Broadcasters still remain vulnerable to government.

Option 5: Obtain computer-based programming equipment or other facilities that allow a station to mix signals obtained from a satellite with insertions of local programming.

Pro:

- Mitigates against the major disadvantage of the uniformity of satellite-delivered programming.

- Makes possible inclusion of local material with national programming.

- Allows unattended operation, which reduces costs.

Con:

- New stations may not have money to obtain new equipment.

Option 6: Promote use of radio, a low-cost but effective means of distributing informational, entertainment, and cultural programming.

Option 7: Promote the use of low-power television stations, which are relatively inexpensive to operate.

Pro (for Options 6-7):

- Allows service of local community needs, including programming in local languages, at lowest possible cost.

- Opens up alternative source for expression of diverse and minority views and for serving small audiences whose needs are otherwise neglected.

- Wide availability of receivers.

Con (for Options 6-7):

- Can isolate minority communities and views from exposure to the larger public.
- Local program quality may be low.

III. Develop and Exploit the Potential of New Technology

The Working Group recognizes that the dominance of traditional over-the-air broadcast technology as a means of distributing radio and television is coming to an end. Communication technology is developing with unprecedented rapidity. The hallmarks of this development are greater and greater use of efficient and reliable digital techniques; ever-increasing transmission bandwidth and speed; and rapidly growing information processing capacity—all at diminishing real cost. Together these trends are creating a convergence of technologies. In the future, distinctions between broadcasting, satellite, cable, telephone, and computer networks as means of transmitting radio and television signals may vanish. Production, transmission, and receiving functions may be merged in a single piece of equipment. For example, personal computers already enable their owners

to create and exchange audio and video communications as well as data. These technologies hold great promise for contributing to the goal of pluralistic media systems and for reducing the cost of public-service broadcasting. They also pose substantial uncertainty. For that reason, the options suggested by the Working Group remain geared toward current broadcast technology.

As technology develops, new options will become available. The key aim for communication policy-makers should be to remain aware of the changing technologies and the opportunities they open up.

Option 1: Employ the newest digital technologies for the local production of programming.

Pro:

- Provides highest quality production values.
- New private broadcasters use the latest technologies and do not fall behind competitors at home and abroad—which allows them to enter and compete on the world programming market.
- In the long run, digital production technologies produce savings, which make them less expensive than older methods.

Con:

- High cost of initial equipment acquisition.
- May require more training in efficient use than older equipment.

Option 2: Adopt appropriate technology, for specific local conditions, which may mean using smaller, less expensive, simpler and more portable equipment. For example, stations might use video cameras and recorders that employ half-inch videotape.

Pro:

- Programming for regions and local areas may not have to be of highest production quality.
- Money saved on equipment can be used for programming expenses.
- Less expensive equipment often has technical capabilities matching the most expensive technology from just a few years ago.

Con:

- Could lower local and regional programming standards and aspirations.
- Audiences may reject production quality lower than they are used to on national television.

Option 3: Convert Cold War-based technology and expertise for use in the new pluralistic media system. For example, transmitters formerly used for jamming Western broadcasts might be employed by nonstate media outlets.

Pro:

- Exploits existing resources and expertise and turns them to productive use.

Con:

- Availability of jamming transmitters or other old equipment may be limited.
- Technology of the jamming transmitters and other equipment may become obsolete, or equipment may break down and be difficult to maintain.

Option 4: Military organizations should consider providing a broader consumer base for communication and information processing innovations that have defense applications and uses in larger, civilian markets.

Pro:

- Allows cost of developing and deploying new communication capabilities to be spread between government and private market participants.
- Develops and deploys innovation to public and private sector more rapidly.
- By enhancing consumer base makes private investment more feasible, less risky. Lowers final cost of products.

Con:

- Government can become intrusive and distort investment and development decisions.
- Products developed may be overloaded with capabilities of use only to military, raising product costs to nonmilitary users.

- Danger of government involvement even tangentially in anything having to do with information. Even the perception that information is controlled or manipulated by the state is undesirable.

- Government decisions to become consumer of certain products could be based more on politics than economic rationality.

- In many countries, the military complex is unlikely to provide a major source of development ideas, technology, or capital.

Overall, the Working Group did not see either a significant near-term advantage or a long-term resource in conversion. Dual-use technology, though it may promise long-term gains, is highly dependent on a robust economy and a reasonably well-supported defense establishment.

IV. A Regulatory Approach That Promotes Private Broadcasting

Though it might have focused upon any number of regulatory issues and government actions that impede the development of private broadcasting, the Working Group took special note of three matters: rules on concentration and cross-ownership; rules on license terms and renewal; and the sale of advertising by state broadcasters in competition with private broadcasting. Even if the broadcast outlets are privately owned, abuses can be almost as severe as those imposed by a government monopoly.

Option 1: Enforce prohibitions on excessive ownership concentration among owners of broadcast stations or advertising agencies; prevent exercise of undue market power in the media system.

Pro:

- Ownership rules can protect audiences and potential competitors against abuses of a monopoly or near-monopoly owner.

Con:

■ A certain level of concentration can yield economies of scale and scope that could enhance program quality and ability of a broadcaster to resist government pressure.

■ Determining an acceptable level of concentration in ownership can be difficult.

■ Ownership can be disguised, rendering rules ineffective.

Option 2: Establish a fixed term of license that is sufficiently long to allow private broadcasters a fair chance to recoup their investments and to fulfill public-interest objectives.

Option 3: Provide the expectation of license renewal to licensees who follow clear guidelines announced at the time they obtained the license.

Option 4: Apply clear, objective criteria for license renewal and enforce them fairly.

Option 5: Licenses should be revocable for repeated violation of standards for technical quality and other major license requirements.

Pro (for Options 2-5):

■ Further encourages financing and commitments of other resources to the broadcast enterprise.

■ Reduces vulnerability of broadcasters to arbitrary or politicized renewal decisions.

■ Permits requirement for greater adherence to public-service objectives.

■ Reduces opportunity for government interference with station operation and heightens licensees' ability to resist pressures from government or from advertisers.

■ Should stimulate investment in the broadcast industry.

Con (for Options 2-5):

■ Reduces turnover and perhaps diversity of broadcast industry participants.

■ May reward many broadcasters who follow the letter of the law but do not serve their communities more than minimally.

■ Could shut out dynamic, creative new broadcast entrepreneurs.

■ May give licensees longer term than necessary to earn enough to pay back the investment.

■ May cede control over a frequency for a long time to a licensee who turns out to be incompetent or otherwise falls short of desired standards.

The following options offer ways to regulate participation of government broadcasters in the advertising market.

Option 6A: Prohibit state broadcasters from selling advertising time.

Pro:

■ Eliminates a competitor that can restrict ability of private broadcasters to sell advertising time at remunerative rates.

Con:

■ May unfairly hamper government stations that provide valuable services to the country.

Option 6B: Enforce regulations that ensure state broadcasters cannot manipulatively lower the price of advertising on their stations, which can seriously weaken the financial viability of private broadcasters.

Pro:

■ Protects private broadcasters from unfair competition and raises prices private stations may charge.

Con:

■ May threaten financial viability of state broadcasters, many of which rely heavily on advertising revenue.

■ Enforcement of price regulation in a constantly changing broadcast advertising market may be difficult to enforce.

■ Price regulation may introduce economic inefficiencies.

■ Higher prices of advertising ultimately raises prices for consumers.

Option 6C. Allow state broadcasters to sell advertising at prices they wish.

Pro:

- Least complicated approach.
- Allows state broadcasters maximum revenue.

Con:

■ Allows strategic manipulation of prices by the large state broadcasters in order to undermine their private competitors.

V. Move From State to Public-Service Broadcasting

Generally, Working Group participants endorse the principle that state-owned broadcast outlets should move toward the public service model. That is, they should endeavor to put into place mechanisms that maximize their independence from influence or pressure exerted by the ruling party or other government officials. Their goals should be serving the educational, cultural, and informational needs of the public. Public-service broadcasters are in particularly good positions to serve ethnic, political, and taste minorities because they are not required always to maximize the size of their audiences. For similar reasons, such media outlets offer a public arena for political debate that includes and encourages diverse views. Public-service broadcasters may be affiliated with state broadcasters; may be unaffiliated but receive some government subsidies; or may be entirely free of government relationships and generate financial support from other sources. The following options should be considered by the public-service broadcast sector. Each has advantages and disadvantages. Individual broadcasters will need to assess them in light of their own audiences, resources, and goals. The key point is that public-service broadcasters should be aware of each and put together the optimum mix. Options are not all mutually exclusive and maybe combined.

Option IA: State subsidies.

Pro:

■ The state has an extraordinarily large financial base, larger than any institution.

Con:

■ Leaves broadcasters vulnerable to government interference.

Option IB: Commercial advertising.

Pro:

■ Enhances autonomy from government.
 ■ Advertising time on public-service stations can be especially valuable because audiences are often educated and affluent.

Con:

■ Introduces unwanted commercial influence.
 ■ Advertising revenue fluctuates according to economic conditions; is not a stable funding source.
 ■ Reduces or eliminates the main distinction between public-service and commercial broadcasters.

Option IC: Audience contributions.

Pro:

■ Builds audience loyalty.
 ■ Contributions provide a large portion of the expenses of public-service broadcasters in the U.S. and as such this mechanism is a proven way to generate funding with a minimum of undue interference.

Con:

■ Work best where enough audience members have the income to make significant contributions.
 ■ Could introduce a degree of pandering to audiences and pressure to please larger and larger groups in order to increase revenues.

Option ID: Corporate and philanthropic underwriting.

Pro:

■ Corporations and other groups can enhance their images while performing altruistic service to the public interest through contributions to public-service broadcasting.

■ Corporations and private philanthropic agencies often hold sizeable wealth and may have tax incentives to contribute to charities.

Con:

■ Especially in the case of corporate contributors, broadcasters can become dependent on funding sources that do have strong political, ideological, or cultural agendas. Such dependence can render the broadcaster timid or vulnerable to pressure.

Option IE: License fees on receivers.

Pro:

■ In many countries such fees have provided a reliable, large revenue base that is relatively insulated from political manipulation.

■ Places the burden of support for public-service broadcasting on those who actually can use the service.

■ The money can also be used to support activities of the regulatory agency.

Con:

■ Functions as a regressive tax; the rich and poor pay the same license fee.

■ The license fee often reaches a high level, upwards of \$150 per year, if it is not carefully calibrated to the cost of service.

■ Enforcement of annual license fees can mean intrusive government surveillance, since verifying use of home television sets may involve visits to gather necessary information. However, this practice has not proved a significant problem in such nations as the United Kingdom and Japan, where it has long been used.

Option IF. Taxes on sales of receivers, VCRs, and other consumer communication equipment.

Pro:

■ Places the burden of support for public-service

broadcasting on those who actually can use the service.

■ Easily collectible.

Con:

■ A one-time fee may not generate much revenue.

■ Added cost of equipment may inhibit consumers from purchasing, which defeats the purpose of encouraging a healthy, pluralistic media system.

Option IG: Proceeds from auctions of frequency rights or spectrum fees assessed on commercial broadcasters or other communication firms that use the frequency spectrum. Similar fees could also be charged to firms that have a franchise to deliver communication services such as telephone and cable TV companies.

Pro:

■ This funding source can be isolated from direct government determination, thus diminishing government influence over recipients.

Con:

■ The proceeds may not be high enough to offer significant revenue to public service broadcasters.

■ Other claimants on the proceeds may have more political clout, making this an unreliable source.

■ Raises costs of starting and operating media firms, which could reduce number and diversity of privately owned outlets.

Option IH: Impose a surcharge on electricity, cable television, and/or telephone bills.

Pro:

■ A reliable, easily administered funding mechanism.

■ Could raise substantial sums where most homes have electrical service.

Con:

■ May impose a tax on those who do not use radio and television.

■ May be regressive.

■ Proceeds could be diverted to more powerful interests.

Option II: Tax proceeds from sale of broadcaster licenses and use revenue to support public broadcasting.

Pro:

- Recaptures for the public interest some of the economic value generated by a firm's use of a public resource.

Con:

- Could interfere with efficient private market transactions.
- Could be difficult to administer fairly.

Option 2: Use each financing mechanism for different forms of programming. For example, news programs might rely mostly or entirely on audience contributions. Government might fund nonpolitical educational programming. Broadcasts of symphony concerts or nature documentaries might be funded entirely by corporations and advertising.

Pro:

- Reliance upon audience contributions could free news and information shows of influence by government, business, or other organized interests.

Con:

- Distinguishing different types of programs may be difficult.
- Some funding entities may refuse to contribute if they cannot channel funds to program types they prefer.

Option 3: Fund public-service channels and programming with voluntary contributions from commercial broadcasters. This method is used in the U.S., for example, where profit-oriented, private cable system operators and programmers contribute to a public-service channel that provides detailed coverage of government policy debates.

Option 4: Require or permit commercial broadcasters to pay public broadcasters directly to produce public-service programming, such as children's or educational shows. Such payments would be a

substitute for the commercial broadcasters' responsibility to produce such programs themselves. Payments could take the form of sharing personnel, equipment, or studio facilities, not just money.

Pro (for Options 3-4):

- Enhances commercial broadcast firms' images and helps provide vital services.
- Relieves commercial stations of programming requirements they are reluctant to follow and often meet poorly or not at all.

Con (for Options 3-4):

- Cooperation of commercial firms may be unreliable.
- In many countries, commercial media firms have trouble supporting their own operations, and have no surplus to share with others.
- In return for licenses to use the spectrum, a public resource, commercial broadcasters should be required to perform public services themselves.
- Public-service programming may lose audiences when it is diverted from popular commercial media outlets and segregated onto the outlets labelled as public service.

Option 5: Where advertising is employed, public-service broadcasters should consider establishing an independent advertising agency to sell commercial time.

Pro:

- This mechanism insulates the broadcaster from direct influence by advertisers.

Con:

- Broadcasters may still be driven by the need to please advertisers.

Option 6: Public-service broadcasters throughout the world are experiencing rapid cost increases and confront the need to economize. Such broadcasters should reduce costs in the same manner as new private stations. Among other things, this means employing digital production technologies, signal compression technologies, and satellite delivery as appropriate.

Pro:

■ Keeps public-service broadcasters at same technological level as commercial and state broadcasters, helping ensure their program quality remains competitive.

Con:

■ Public-service broadcasters may not have the money to invest in such equipment.

Option 7: Reduce programming costs by having a proportion of programming produced by independent entities that compete with in-house producers.

Pro:

■ Beyond supplying competitive impetus to enhance quality and lower cost, encouraging an independent programming industry provides access to more varied voices.

■ Helps keep the public-service broadcaster in touch with the community.

Con:

■ Could actually raise production costs if both outside and inside producers must be supported.

Option 8: Sell secondary broadcast services, employing where appropriate the new technologies, and use proceeds for programming and other costs. This option may involve leasing out portions of the licensed frequency that are otherwise unoccupied. These frequencies can be used, for example, to transmit data on current news and financial developments that prints out on a subscriber's television screen. Another use could be for paging. Digital technology can create a large amount of unoccupied bandwidth. Other activities might include the sale of studio time, books, and videos.

Pro:

■ Helps amortize the cost of expensive equipment and expertise.

■ May provide economies of scope.

■ May yield unexpected benefits in the form of programming ideas and relationships with potential advertisers and investors.

Con:

■ Some secondary enterprises could distract personnel from the main objective of the station.

■ Some secondary enterprises could lose money, especially since broadcasters are not necessarily trained in them or familiar with the markets in those services. ■

Commission on Radio and Television Policy

Co-Chairs:

Jimmy Carter
Eduard Sagalaev

39th President of the United States
President, Moscow Independent Broadcasting Corporation
President, National Association of Broadcasters of Russian Federation

Members:

Roone Arledge
Sergei Blagovolin
Jacek Bochenek
Vsevolod Bogdanov
Erhard Busek
John Cooke
Ervin Duggan
Jack Fields
Ednar Giogobiani

President, ABC News
General Director, Russian Public Television
News Director, Television Information Agency of Poland
Chairman, Union of Journalists of Russian Federation
Former Vice Chancellor of Austria
Executive Vice President, Corporate Affairs, The Walt Disney Company
President, Public Broadcasting Service
Member, U.S. Congress
General Director, Television and Radio Broadcasting Service of the Republic of Georgia

Boris Grushin
Reed Hundt
Vitaly Ignatenko

President, Public Opinion Research Center, Russian Federation
Chairman, Federal Communications Commission
General Director, Information and Telegraph Agency of Russia (ITAR-TASS), Deputy Prime Minister in Charge of Media Affairs, Russian Federation

Tom Johnson
Grigory Kisel

President, Cable News Network (CNN)
Chairman, National Television and Radio Broadcasting Company of the Republic of Belarus

Aleksandr Kopeyka

Member, Presidential Chamber for the Adjudication of Informational Disputes, Russian Federation

Ashirbek Kopishev
Andrew Lack
Sergei Lisovsky

President, State Television and Radio of Kazakhstan
President, NBC News
General Director, Advertising Agency LIS'S and Head of Advertising, Russian Public Television, Russian Federation

Aleksei Malinin
Igor Malashenko
Babek Mamedov

President, Advertising Agency IPSA, Russian Federation
President, NTV (Independent Television Network), Moscow, Russia
Chairman, State Television and Radio Broadcasting Company of the Azerbaijan Republic

Edward Markey
Ivo Mathe
Abdulamed Matisakov

Member, U.S. Congress
General Director, Czech Television
Director, State Television and Radio Broadcasting Company of the Republic of Kyrgyzstan

Ellen Mickiewicz

Fellow, The Carter Center
Director, DeWitt Wallace Center for Communications and Journalism, Duke University

Aigar Misan	General Director, Russian Television and Radio Broadcasting Company "Moskva," Russian Federation
Aleksander Mitroshenkov	President, Logo-Vaz Press, Russian Federation
Jouzas Neverauskas	General Director, Lithuanian Radio and Television
Eric Ober	President, CBS News
Annageldy Orazdurdyev	Chairman, National Television and Radio Broadcasting Company of Turkmenistan
Preston Padden	President, Telecommunications and Television, News Corporation
Oleg Poptsov	Chairman, Russian Federation Television and Radio Company
Monroe Price	Professor, Benjamin N. Cardozo School of Law
Imants Rakins	General Director, Latvian Television
Anthony Riddle	Chair, International Committee, Alliance for Community Media
Pierre Salinger	Former Chief Correspondent, ABC News
Aleksandr Savenko	President, State Television and Radio Broadcasting Company of Ukraine
Gadilbek Shalakhmetov	Chairman, Intergovernmental Television and Radio Broadcasting Company (Mir)
Hagi Shein	Director General, Estonian Television
Alfred Sikes	President, New Media and Technology, Hearst Corporation Former Chairman, Federal Communications Commission
Aleksei Simonov	Chairman of the Board, Glasnost Defense Foundation, Russian Federation
Ted Stevens	Member, U.S. Congress
Grachya Tamrazian	Minister of State Television, Radio and Press of Armenia
Igor Udalov	International Advertising Agency "Tsar," Russian Federation
Adrian Usaty	General Director, National Radio and Television of Moldova
Ibragim Usmanov	Chairman, State Television and Radio Broadcasting Committee of Tajikistan
Shavkat Yakhyaev	Chairman, State Television and Radio Company of the Republic of Uzbekistan
Daniel Yankelovich	Chairman, Daniel Yankelovich Group Inc. (DYG Inc.) President, The Public Agenda Foundation
Anatoly Yezhelev	President and Chief Executive Officer, Telemak Television and Radio Corporation, St. Petersburg, Russian Federation
Yassen Zassoursky	Dean, Department of Journalism, Moscow State University Chairman, State Licensing Commission, Russian Federation
Leonid Zolotarevsky	Head, International Service of the Moscow Television Technical Center, Russian Federation

Working Group V Participants

Pluralism in Electronic Media—The Role of Technology

April 26-28, 1995

Participants from the United States:

Walter Baer	RAND
Edith Bjornson	Program Officer, The John and Mary R. Markle Foundation
Colin Crowell	Office of Representative Edward Markey, U.S. House of Representatives
Robert M. Entman	Professor, Department of Communication, North Carolina State University
Charles Firestone	Director, Communications and Society Program, The Aspen Institute
Lawrence K. Grossman	Former President, NBC News and Public Broadcasting Service
Dale Hatfield	Chief Executive Officer, Hatfield Associates Inc.
Heather Hudson	Director, Telecommunications Program McLaren School of Business, University of San Francisco
Walter LaFleur	Chairman of the Board, Marconi Inc.
Ellen Mickiewicz	Director, Commission on Radio and Television Policy James R Shepley Professor of Public Policy Studies, Director, DeWitt Wallace Center for Communications and Journalism, Sanford Institute of Public Policy, Duke University
Dee Reid	Program Director, DeWitt Wallace Center for Communications and Journalism, Sanford Institute of Public Policy, Duke University
Robert L. Schmidt	President, Wireless Cable Association International Inc.
Barry Umansky	Deputy General Counsel, National Association of Broadcasters
Richard Van Atta	Special Assistant for Dual Use Technology Policy U.S. Department of Defense

From Great Britain:

Jill Hills Professor, Department of Sociology, City University, London

From Italy:

Paolo Mancini Univerita degli Studi di Perugia, Italy

From the New Independent States:

Fedor Bulan Chairman of the Board, "Efir," Moldova
Sergei Muratov Co-Director, International Commission on Radio and Television Policy
Professor and Academic Researcher, Journalist School of Moscow State
University
Scientific Advisor to Moscow Independent Broadcasting Corporation

Valentin Tkachev
Igor Tsirlin

President, "Vostok TV," Russia
General Director, Inform/Kosmos

Karl Vakhstein
Vsevolod Vilchek

Deputy Director of Science, Radio Research Institute, Russia
Vice President, Latvian State Council on Radio and Television, Latvia
Co-Director, International Commission on Radio and Television Policy
Scientific Advisor to Moscow Independent Broadcasting Corporation

About The Carter Center

The Carter Center brings people and resources together to resolve conflicts; promote democracy; fight disease, hunger, and poverty; and protect and promote human rights worldwide. It is guided by the principle that people, with the necessary skills, knowledge, and access to resources, can improve their own lives and the lives of others.

Founded in 1982 by Jimmy and Rosalynn Carter in partnership with Emory University, the nonprofit Center undertakes action-oriented programs in cooperation with world leaders and nongovernmental organizations (NGOs). In this way, the Center has touched the lives of people in at least 65 countries.

The Center's programs are directed by resident experts or fellows, some of whom teach at Emory University. They design and implement activities in cooperation with President and Mrs. Carter, networks of world leaders, other NGOs, and partners in the United States and abroad. Private donations from individuals, foundations, corporations, and multilateral development assistance programs support the Center's work.

The Center is located in a 35-acre park just two miles east of downtown Atlanta. Four circular interconnected pavilions house offices for the former president and first lady and most of the Center's program staff. The complex includes the nondenominational Cecil B. Day Chapel, other conference facilities, and administrative offices. The Jimmy Carter Library and Museum, which adjoins The Carter Center, is owned and operated by the National Archives and Records Administration of the federal government and is open to the public. The Center and Library are known collectively as The Carter Presidential Center.

More information about The Carter Center, including Center publications, press releases, and speeches, is available on the Internet's World Wide Web. The Carter Center site is at: http://www.emory.edu/CARTER_CENTER



The Carter Center, Atlanta, Georgia



КАРТЕР ЦЕНТР

Отчет Комиссии по Политике Радио и Телевидения

*Серия отчетов конференций
Том 7, Номер 1*


*Под председательством Джимми Картера
и Эдуарда Сагалаева*

*Октябрь 1995 года
Атланта, Джорджия*

Плюрализм в электронных СМИ: роль технологии

**Отчет пятого ежегодного совещания
Комиссии по политике радио и телевидения**

**19-20 октября 1995 года
Атланта, Джорджия**

*The Carter Center
One Copenhill
453 Freedom Parkway
Atlanta, Georgia 30307*

Содержание

1. Введение	4
2. Коммюнике “Плюрализм в электронных СМИ: роль технологии”	6
3. Плюрализм в электронных СМИ: роль технологии. — Отчет пятого ежегодного совещания Комиссии по политике радио и телевидения	7
4. Отчет Рабочей группы	15
5. Члены Комиссии по политике радио и телевидения	31
6. Участники Рабочей группы	33
7. О Картер Центре	35

Введение: Сопредседатель Джимми Картер

Радио и телевидение являются основными источниками сбора и распространения информации в мире. Совершенно очевидно, что с приближением 21 века телекоммуникация приобретет еще большее политическое и экономическое влияние на наше всемирное общество. Правда, многие страны все еще стремятся к развитию более демократической и плюралистической системы массовой информации, гарантирующей доступ к ежедневной информации, необходимой всем гражданам. Современная технология может влиять как на качество и разнообразие новостей, так и на доступность их гражданам страны.

Перед пятой ежегодной встречей Комиссии по политике радио и телевидения, состоявшейся в Картер Центре в Атланте, стояла особая задача: совместно разработать план развития альтернативных действий, способствующих созданию более демократических и плюралистических средств массовой информации в мире будущего.

Наши двухдневные дискуссии объединили ученых, руководителей и ведущих сотрудников средств массовой информации из ряда стран - независимых государств бывшего Советского Союза, Европы и США. Наши дискуссии велись по двум руслам: цель плюрализма и роль коммуникационной технологии. С одной стороны, новые технологии обещают значительно усовершенствовать доступ к информации с помощью компьютеров, телефона и рабочих мощностей кабельного телевидения. Но само по себе увеличение технической эффективности еще не является гарантией ни того, что различные голоса и точки зрения будут услышаны, ни того, что все граждане получат доступ к соответствующей информации.

Чтобы обеспечить широкий гражданский доступ к теле- и радио новостям, необходимо, чтобы распределение частот и выдача лицензий проводились честно и эффективно. Во многих странах, например, частоты забронированы правительством и армией. В целях содействия широкому доступу к информации, Комиссия рекомендует сделать максимально большое число частот гласными и открытыми для негосударственного использования. Мы убеждены, что плюралистические демократические системы СМИ должны иметь как можно больше частных теле- и радиовещательных компаний, и во всех случаях процедуры, регулирующие выдачу лицензий должны быть честными и открыто гласными.

Развитие новых технологий и перемены в экономике телекоммуникаций могут угрожающе сказаться на целях общественного вещания. В странах с прочными традициями общественного вещания экономическое давление может ограничить методы финансирования и организации сектора, обслуживающего общественность. Мы ни на минуту не должны забывать о тех особых ценностях, которые общественно ориентированное вещание вносит в жизнь своими высококачественными детскими, культурными и образовательными программами. Признавая эти ценности, Комиссия рекомендовала целый ряд способов для расширения источников поддержки общественного вещания.

Радио и телевидение - живительные компоненты демократической системы. Современная технология делает возможным то, о чем в прошлом можно было только мечтать. Ядром всей работы Комиссии и является поиск путей сочетания новейшей технологии с разумной и справедливой политикой в области радио и телевидения.



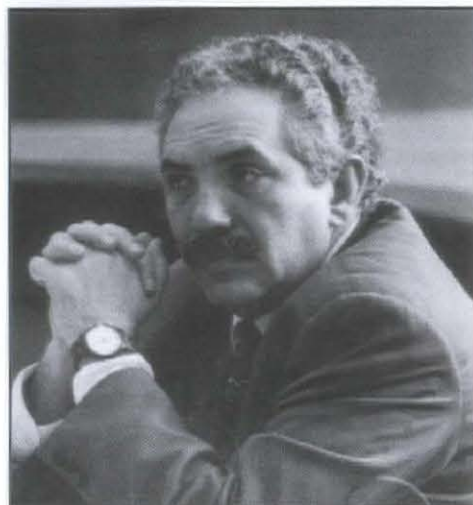
Jimmy Carter

Введение: Сопредседатель Эдуард Сагалаев

В октябре 1995 года Комиссия по политике радио и телевидения провела свое очередное ежегодное совещание, чтобы обсудить, каким образом новые законы по вещанию и новые технологии могут способствовать развитию плюралистического вещания и укреплению демократического управления. Встреча была представительной и на ней присутствовали руководители различных телеорганизаций России, США, стран СНГ, Балтии, а также Чехии и Польши.

Во время заседания в деталях разбирался вопрос в какой степени современное развитие телевизионной технологии влияет на процесс демократического становления средств массовой информации в России и странах СНГ и Балтии. В принятом Коммюнике отмечалось, что главным приоритетом каждой страны должен стать разумный и рациональный закон о вещании, а также режим регулирования предоставления лицензий на частотные каналы. При этом федеральные органы, занимающиеся выдачей таковых лицензий, должны широко оповещать общественность о наличии свободных диапазонов частот и предоставлять только одну лицензию на частотный канал посредством открытого и проводимого в рамках существующего закона процесса подачи заявки и получения частотной лицензии (определенное количество лицензий следует присуждать через публичные аукционы), что позволит избежать взяточничества и политического фаворитизма в таком процессе.

Как бы завершая свое вступление к докладу Комиссии по политике радио и телевидения, мне хотелось отметить, что наша совместная работа в рамках Комиссии успешно продолжается и наш коллектив становится более сплоченным и с каждым новым заседанием поднимается на очередную ступень профессионализма. Мы сделали немало, но нам предстоит пройти еще долгий путь по решению проблем демократического развития средств массовой информации и мне приятно сказать, что мы не просто заседаем или занимаемся обсуждением каких-либо отвлеченных от реальной жизни вопросов, но и стараемся осуществить на практике принятые решения или резолюции. Подтверждением всему этому являются новое переиздание и широкий интерес как телевизионной, так и не профессиональной общественности к нашему сборнику "Телевидение и выборы", а также выход в свет справочника "Атлас Российского телевидения", где сделана первая, но, поверьте, не последняя попытка дать полную информацию о том, что же происходит в российских электронных средствах массовой информации на современном этапе.



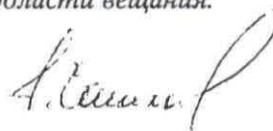
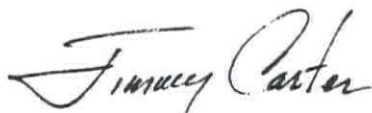
Коммюнике “Плюрализм в электронных СМИ: роль технологии”

20 октября 1995 года

Комиссия по политике радио и телевидения собралась для обсуждения того, каким образом новые законы по вещанию и новые технологии могут способствовать развитию плюралистической системы вещания и укреплению демократического управления. В заключение совещания 1995 года, Комиссия, возглавляемая Президентом Картером и Эдуардом Сагалаевым, приняла следующее Коммюнике:

Комиссия пришла к единому мнению, что главным приоритетом каждой страны должен стать предсказуемый и рациональный закон о вещании и последовательный, разумно управляемый режим регулирования. Комиссия также решила, что вещательные организации могут уменьшить затраты, увеличить разнообразие и улучшить качество, используя новую коммуникационную технологию. Для улучшения регулирования вещания и поощрения модернизации технологии, Комиссия рекомендует в частности следующее:

1. Для достижения плюрализма в вещании, радио- и телевизионным станциям частного сектора должен быть предоставлен доступ к как можно большему количеству частот. Для этой цели количество частот, предназначенных для военных и государственных целей, должно быть сведено до минимума. Правительство должно сообщить диапазоны частот, оставленных для данных функций (Речь не идет о конкретных частотах).
 2. Перечень всех доступных частот должен быть в полной мере доведен до сведения общественности.
 3. Будущие вещатели должны получать только одну лицензию на частоту, подавая заявление один раз, и в одно, политически неангажированное учреждение. Лицензии должны выдаваться посредством стандартизованного, открытого и законного процесса, направленного на искоренение взяточничества и политического фаворитизма.
 4. Лицензия аннулируется, если частота не используется в течение одного года. Исключение составляют случаи, когда владелец лицензии приложил все усилия для эксплуатации данной частоты. Это требование должно применяться как к государственным, так и к частным владельцам лицензий.
 5. Ни одна лицензия на вещание не должна быть выдана без предварительного публичного оповещения о наличии частот и реальной возможности подать заявление на получение лицензии.
 6. Определенное количество лицензий должно присуждаться через публичные аукционы.
 7. Лицензии должны выдаваться на период не менее 5, но не более 15 лет.
 8. Отмена лицензии допускается только при наиболее серьезном нарушении законов вещания и условий лицензирования, а также при совершении умышленного преступления.
 9. Для обеспечения наименьших затрат и скорейшего принятия цифровой технологии руководством должно быть выдвинуто требование о применении принципа “открытой архитектуры” в цифровых декодерах, т.е. использовать метод общего шифрования.
 10. Необходимо более широко использовать радиовещание, которое является эффективным и недорогим способом реализовать потребности меньшинств и аудиторий с особыми интересами. Новые технологии могут в дальнейшем улучшить качество радиовещания.
 11. Необходимо зарезервировать возможности для общественного радио- и телевидения, чтобы удовлетворить потребности, неохваченные в условиях рыночной конкуренции.
- Необходимо принять законодательство, не противоречащее принципам, изложенным в настоящем документе. Данное законодательство должно поощрять инвестиции и торговлю, которые будут способствовать стимулированию технологического развития в области вещания.



Плюрализм в электронных СМИ: роль технологии

Отчет Пятого Ежегодного Совещания Комиссии по Политике Радио и Телевидения

Картер Центр, Атланта, Джорджия
20 октября 1995 года

Немногие институты имеют для современной демократии столь жизненно важное значение, как плюралистическое вещание. Плюралистическими считаются системы вещания, включающие множество разнообразных компонентов, конкурирующих друг с другом в стремлении удовлетворить потребности и желания населения в информационных, культурных, образовательных и развлекательных программах. Подобные системы включают как частные, так и общественные источники вещания. В идеале в указанных системах все учреждения массового вещания наделены правовой защитой от произвольного вмешательства правительственных органов и других центров власти. В плюралистических системах правительственные источники вещания, находившиеся ранее под жестким государственным контролем, должны стать *общественными* станциями, пользующимися широкой свободой от вмешательства правительственных органов в редакционную деятельность. Встреча Комиссии была посвящена обсуждению того, как новые законодательства о коммуникациях и технике связи могут помочь в создании и поддержке плюралистических систем вещания, отвечающих вышеназванным идеалам.

Распределение частот и лицензирование

В ходе обсуждения члены Комиссии подчеркнули важность главного компонента

вещательной инфраструктуры - спектра частот. Во многих странах весь спектр долгие годы находился в исключительном владении правительства. При таком положении не было особой необходимости в разработке подотчетного общественности, рационального процесса распределения частот и лицензирования, поскольку все решения принимались правительственными инстанциями. Комиссия считает необходимым проведение в жизнь политики открытых дверей, заключающейся в привлечении в сферу вещания как можно большего числа неправительственных пользователей, в особенности вещательных компаний частного и общественного секторов.

Вместе с тем необходимо учитывать то обстоятельство, что по сообщению ряда членов Комиссии правительственные органы некото-



Сопредседатели Комиссии, бывший Президент Джимми Картер и Эдуард Сагалаев



*Роберт Энтман,
репортер; Эллиен
Мицкевич, директор
Комиссии и президент
Джимми Картер*

рых стран чинят серьезные препятствия новым организациям, добивающимся разрешения на производство вещания. Практика распределения и выделения частот в некоторых странах представляется произвольной и капризной. Члены Комиссии из некоторых Новых независимых государств (НИГ) описывали запутанные процедуры, в ходе которых потенциальные претенденты на вещание не могли даже установить факта наличия или отсутствия вакантных частот. Но даже при обнаружении свободных каналов им приходилось преодолевать многочисленные препоны в ходе процесса подачи заявок. Так, например, в России для начала вещания на определенной частоте необходимо получить две отдельные лицензии от двух различных федеральных ведомств. Сейчас рассматривается вопрос о добавлении к этому нового бюрократического слоя в связи с образованием 89 местных органов лицензирования, которые будут наделены правом распределения частот в своих областях. Подобная структура может привести к серьезным сбоям в координации и различного рода вмешательствам, рискующих помешать развитию российского вещания. Комиссия решительно высказалась за упрощение процесса лицензирования,

способствующего привлечению, а не отталкиванию новых участников сферы вещания. С этой целью Комиссия рекомендовала следующие конкретные меры:

1. Обеспечить полнейшую гласность в отношении наличия вакантных частот. Постоянно обновляющиеся списки указанных частот должны регулярно публиковаться, по возможности - электронными средствами. Агентство по распределению частот должно принимать решения незамедлительно, тем самым облегчая контроль над процессом лицензирования со стороны общественности.

2. Выдавать лицензии только после публичного оповещения о наличии частоты и предоставления реального срока для подачи заявки.

3. Учредить правительственным распоряжением единое независимое агентство по выдаче и возобновлению лицензий на пользование определенной частотой. Потенциальные вещательные компании должны получать одну лицензию на занятие одной частоты путем подачи одной заявки в одно ведомство.

4. Оформлять все лицензии путем стандартной, гласной, правовой процедуры, призванной устранить обходные маневры и политический фаворитизм.

Комиссия подробным образом обсудила конкретные шаги процесса выдачи лицензий. Ряд членов Комиссии квалифицировал традиционные механизмы этого процесса в США как нежелательные. В Америке большинство лицензий предоставляется после сравнительных слушаний, на которых излагаются достоинства конкурентов на каждую частоту. В последнее время некоторые лицензии распределялись между квалифицированными заявителями по лотерейной системе. Сейчас большинство американских специалистов по внутренней политике сходятся на том, что более удачной методикой явилась бы аукционная система, при которой права на занятие частоты предоставлялось бы участнику, предложившему наивысшую цену, при условии, что он отвечает минимальным требованиям квалификации. Несколько членов Комиссии отметили недостатки аукционов, в частности, опасность того, что разрешения на вещание достанутся наиболее состоятельным организациям. Другие выступившие, однако, подчеркивали выгоды такой системы и, в частности, приход в сферу вещания финансово состоятельных организаций (с которыми не в силах будут соперничать финансово несостоятельные компании), а также значительное сокращение возможностей политического манипулирования. Помнению некоторых участников, уменьшение опасностей извращения процесса лицензирования при аукционной системе является сильнейшим аргументом в пользу последней.

Помимо процедуры выдачи начальных лицензий правительствам надлежит разработать порядок возобновления, передачи и отзыва лицензий. Все предложения Комиссии по этому поводу продиктованы стремлением свести к минимуму возможности властей прибегать в ходе надзора за деятельностью лицензированных компаний к методам политического вмешательства, а в конечном счете - к коррупции и запугиванию. Ряд членов Комиссии выразил опасения в отношении возможностей лишения правительственными органами лицензий той вещательной компании, чьи програм-

мы они сочтут оскорбительными или угрожающими. Как отметил Эдуард Сагалаев, «потерять налаженное дело хуже, чем подать заявку и быть отвергнутым с самого начала. В отсутствие четких правил коррумпированные власти смогут при возобновлении лицензии вымогать больше, чем при первоначальной выдаче». Комиссия рекомендует:

5. Обеспечить предоставление лицензионными агентствами по крайней мере некоторой части лучших частот частным организациям путем аукциона. Вещательные организации обязаны участвовать в торгах на занятие той или иной частоты.
6. Резервировать некоторые частоты за общественным вещанием для обслуживания потребностей, не обеспечиваемых рыночной конкуренцией.
7. В случае, если станции или правительственные ведомства не приступают к вещанию на выделенной им частоте в течение одного года с момента получения лицензии или не проявляют достаточного желания начать работу, агентство по лицензированию должно вновь объявить указанную частоту вакантной.
8. Предоставлять лицензии на период не менее 5, но не более 15 лет.
9. Отзывать лицензии только в случае серьезных нарушений законодательства о вещании и условий пользования лицензией или



Участники пятого ежегодного совещания Комиссии, состоявшегося в Картер Центре в Атланте, Джорджия

же при совершении уголовно наказуемых преступлений.

10. Разрешить владельцам лицензии добровольно передавать свои права другим квалифицированным пользователям при условии одобрения сделки лицензионным агентством.

11. Ввести законодательные правила с перечнем конкретных условий, предупреждающих монополизацию или чрезмерную концентрацию средств массовой информации.

Помимо процесса лицензирования, плюрализм в сфере вещания предполагает выделение пользователям максимального количества частот. С целью обеспечения данного положения Комиссия вынесла следующую конкретную рекомендацию:

12. Власти должны отводить минимальное количество частот для пользования военными и правительственными ведомствами. Власти должны объявлять, какие полосы (не конкретные частоты) отводятся для указанных функций. Это будет означать, что большинство остальных частот в пределах технических и экономических возможностей предоставляется для вещания или другого, невоенного использования.

Наконец, Комиссия решительно поддер-

жала идею скорейшего наделения обсуждавшихся мер и целей правовой силой. Непринятие соответствующего законодательства может лишь задержать развитие плюралистического вещания. Комиссия рекомендует:

13. Придать правилам, выработанным на основе принципов, изложенных в этом документе, законную силу. Подобное законодательство стимулирует также инвестирование капиталов и торговлю, что, в свою очередь, будет стимулировать технический прогресс в сфере вещания.

Внедрение технологии

Хотя достижение идеала плюралистического вещания в стране путем распределения рациональным, правовым образом достаточного количества частот представляет собой безусловную важность, существуют и другие способы увеличения числа программ для разнообразной аудитории. В частности, современная технология открывает возможность значительного расширения выбора по сравнению с прошлым. Разнообразие в деле распространения информации по электронным каналам обретает всё большую значимость в развитии и



Слева направо: Константин Кочуаивили, НТВ; Александр Копейка, Президентская судебная палата по урегулированию информационных споров, Россия; Аширбек Копишев, Гостелерадио Казахстана; Алексей Малинин, рекламное агентство "ИПСА", Россия; Иво Матэ, Чешское телевидение



Слева направо: Чарльз Файерстоун, Институт Аспена; Борис Грушин, Исследовательский центр общественного мнения, Россия и Исон Джордан, Си-Эн-Эн

практике плюрализма. Несмотря на значительные начальные затраты по приобретению новой технологии, она позволяет в дальнейшем сокращать расходы по вещанию и повышать его качество по мере расширения разнообразия. Для достижения указанной цели Комиссия рекомендует:

1. Внедрять повсюду, где это уместно, новейшую технику вещания, в частности, цифровое вещание и компрессию, прямое спутниковое вещание и систему многоточечной микроволновой передачи (иногда именуемой беспроводной кабельной связью).

2. Как общее правило, устранять правительственные ведомства из решений по поводу внедрения новейшей техники. Тем не менее цифровые системы декодирования потенциально способны обеспечить многие дома приемом многоканального международного вещания по доступным ценам. С целью снижения затрат и ускорения внедрения этой техники лица, отвечающие за выработку политики, должны потребовать установки аппаратуры декодирования с «открытой архитектурой», означающей, что все производители обязаны пользоваться

стандартной, совместимой техникой кодирования.

3. Использовать новейшую технику для производства видеоматериалов и распространения по каналам местной слаботочной связи по относительно низким ценам. Внутренняя политика должна поощрять подобные виды малого предпринимательства в сфере вещания, даже если это ведет к созданию национальных и международных сетей и услуг.

4. Обеспечивать в стране освоение и правильную эксплуатацию новой техники, без чего ее приобретение лишается смысла. Важно инвестировать средства в подготовку персонала с тем, чтобы полностью использовать высокий потенциал новой техники.

5. В полной мере задействовать возможности радиовещания. Создание радиостанций для обслуживания потребностей даже самых небольших аудиторий меньшинств и групп с особыми интересами не требует значительного времени и существенных затрат.

Комиссия особо настоятельно подчеркнула необходимость скорейшего перехода на цифровое вещание. Члены Комиссии указали на множество преимуществ в развитии цифровой технологии, особенно на открываемую ею мультипликацию каналов. В частности, уже сейчас можно использовать цифровую компрессию сигналов для составления программ спутникового вещания для отдельных культур. Таким образом цифровая спутниковая технология открывает возможность обслуживания широкого спектра аудиторий с помощью одного мощного передатчика. Фокусируя внимание на недавно разработанной технологии, многие члены Комиссии, включая президента Картера, выразили большое уважение к радио. По словам президента Картера, «радио сейчас часто оказывается на переднем крае коммуникационных систем. Ток-шоу и прямое включение звонков слушателей в радиостудии сделали радио влиятельным участником американской политической жизни, так что другим странам имеет смысл присмотреться к потенциальным

Слева направо: Эллен Мицкевич, директор Комиссии по политике радио и телевидения; Монроу Прайс, профессор права; Джеффри Кауэн, Голос Америки; Александр Копейка, член президентской судебной палаты РФ по урегулированию информационных споров, и Алексей Малинин, рекламное агентство "ИПСА", Россия



возможностям радио». Более того, новая техника усиливает воздействие радио. Так, цифровая компрессия позволяет одновременную передачу одного видеосигнала и нескольких отдельных радиосигналов в рамках одной полосы частот, по которой раньше можно было транслировать только один видео-сигнал.

Справедливая конкуренция

В плюралистических системах вещания станции, находящиеся в собственности государства и частного сектора, обычно должны сосуществовать и конкурировать за аудиторию и доходы. Для здорового функционирования указанных систем весьма важно обеспечить равенство и честность конкуренции. Государственные станции не должны обладать несправедливыми преимуществами, препятствующими развитию частного вещания. С этой целью Комиссия рекомендует:

1. Ввести единые тарифы и обеспечить равный доступ всем пользователям в ситуациях, где частные и государственные станции должны пользоваться государственными и коммерческими передатчиками или должны покупать

время спутниковой трансляции.

2. Ввести гласную, справедливую систему пользования передатчиками в ситуациях, когда на ограниченное время и пространство вещания претендует слишком много пользователей.

Общественное вещание

По мере того, как все больше и больше средств массовой информации конкурируют за внимание и сохранение аудиторий, крупной проблемой для общественного вещания во всем мире становится создание финансовой базы. Работникам вещания и государственным ведомствам следует изучить широкий спектр финансовых механизмов по поддержанию общественного вещания. В каждой стране действуют свои условия, существуют свои цели и задачи. Поэтому каждая страна должна оценить преимущества и недостатки следующих вариантов, продумав их приемлемость в своих конкретных условиях. Комиссия не высказывает поддержки какому-либо варианту или группе вариантов, а лишь привлекает внимание пользователей к открывающимся возможностям. В отчете Рабочей группы более подробно обсуждаются преимущества и риски, связанные с механизмами

привлечения средств для работы общественно-го вещания.

1. Государственные субсидии. Получение некоторых сумм от правительства остается одним из вариантов, причем подобная практика широко распространена в мире. Однако многие члены Комиссии настороженно относятся к подобному варианту из опасений того, что зависимость от правительственного финансирования повышает уязвимость к политическому вмешательству.

2. Коммерческая реклама. Многие станции общественного вещания в основном опираются на доходы от рекламы. Неудобства здесь связаны с нестабильным характером подобных источников, зависящих от экономических циклов, и опасением, что рекламодатели будут проводить цензуру или влиять на выбор программ в нежелательном направлении.

3. Пожертвования аудитории. Общественное вещание в США часто обращается к аудитории и получает от нее существенную часть денежных средств на свою работу. Тем не менее большинство пожертвований поступает от состоятельных зрителей, имеющих адекватные доходы. В некоторых странах зрители и слушатели могут не обладать привычкой жертвовать деньги станциям вещания, а также необходимыми финансовыми ресурсами.

4. Поддержка со стороны корпораций и филантропических организаций. Подобная форма является одним из крупнейших источников финансирования в США. Потенциальным минусом здесь представляется возможность влияния посторонних организаций на выбор программ.

5. Лицензионные сборы с приемников. Успешно используемые в таких странах, как Великобритания и Япония, лицензионные сборы обеспечивают прочную денежную базу. Однако публика противится увеличению размеров сборов, оказывая давление на организации вещания.

6. Налоги на продажу приемников, видеомагнитофонов и другой бытовой аппаратуры

в связи. Единовременный налог, взимаемый в момент покупки, имеет преимущество административной легкости, однако в случае повышения рискует снизить объем продаваемой аппаратуры. Подобное следствие весьма болезненно скажется в странах, стремящихся расширить свои системы вещания.

7. Доходы от аукционной продажи прав на пользование частотами или пошлины, взимаемые с коммерческих станций и других фирм, пользующихся частотным спектром. Аналогичные пошлины могут налагаться на фирмы, обладающие франшизой на оказание коммуникационных услуг, такие, как телефонные компании и фирмы кабельного ТВ. Некоторые члены Комиссии выразили сомнения относительно способности аукционов в странах, переживающих экономические преобразования, обеспечить достаточную финансовую поддержку организациям общественного вещания.

8. Доходы от пошлин, взимаемых с фирм по оказанию коммуникационных услуг, не пользующихся частотным спектром, таких, как телефонные компании и фирмы кабельного ТВ. По мере развития техники доставки видеоизображения все больше дохода будет поступать из нетрадиционных сфер вещания. Привлечение этих источников к общественному вещанию имеет смысл по мере того, как они завоевывают растущую часть аудитории.

9. Дополнительный налог на электричество, кабельное телевидение и/или телефон. Недостатки подобного налога в том, что он столкнется с сопротивлением населения и даже его неспособностью оплачивать. Как указал один из членов Комиссии, население России не захочет платить «ни одной копейки» в виде налогов на поддержку общественного вещания. Преимущество состоит в простоте управления и широте базы финансирования, которую может обеспечить данный механизм.

10. Налог на доходы от продажи лицензий на вещание. Если лица, ответственные за разработку внутренней политики, последуют совету Комиссии, они легализуют добровольную пере-

дачу лицензий от одного пользователя другому. Этот механизм позволит правительству получить часть прибыли продавца. Данный вариант узаконивает то обстоятельство, что прибыль от вещания обеспечивается частично гарантируемой правительством монополией на частоту.

11. Поступления от коммерческих станций. Такая методика распространена, в частности, в США, где частные коммерческие кабельные системы оплачивают услуги общественного телеканала (Си-СПЭН), освещающего прения по поводу государственной политики и открытые обсуждения текущих проблем.

12. Прямые платежи коммерческих станций общественным на выпуск программ общественного интереса, таких, как детские или образовательные. Платежи могут производиться не только в виде денег, но и в форме совместного пользования персоналом, оборудованием и студийными помещениями. Таким образом коммерческие станции, обычно неохотно идущие на выпуск программ немассового звучания, освобождаются от обременительных обязательств по подготовке программ для ограниченных аудиторий. Подобное участие позволяет им выполнять требование об удовлетворении интереса общественности.

13. Производство некоторых общественных программ независимыми продюсерами, конкурирующими с продукцией штатных сотрудников общественного вещания, что ведет к улучшению качества работы последних. Целью является внедрение в работу общественного вещания практики коммерческих станций, нацеленных на извлечение прибыли с целью создания здоровой конкуренции.

14. Продажа станциями общественного вещания вторичных услуг с помощью (там, где это уместно) новейшей техники; доходы от этого должны идти на оплату создания программ и другие издержки. Возможности включают аренду части лицензированной частоты, которая в противном случае никак не используется, для передачи данных, радиопрограмм и прочих услуг; продажу студийного вре-

мени и опыта производства программ, а также маркетинга видеопродукции.

Заключение

В заключение конференции президент Картер подвел итоги пятилетней деятельности Комиссии, отметив, как много он почерпнул, участвуя в работе данной группы по сравнению с другими схожими группами, членом которых он является. Президент добавил, что общение с зарубежными коллегами пошло на пользу всем американским участникам и выразил надежду, что это было взаимно.

В своем заключительном слове Эдуард Сагалаев сказал, что перемены, происшедшие со времени создания Комиссии, были «невообразимы, некоторые - катастрофические, другие - замечательные. Никто не осмелился бы предсказать пять лет назад, что такое случится. Однако, несмотря на все события, нам удалось сохранить эту Комиссию и ее новаторский, философский, высокий дух». Он добавил, что дискуссии в ходе работы Комиссии помогли сделать системы средств массовой информации в его стране и ряде других стран более рациональными и лучше организованными. ■

Плюрализм в электронных средствах массовой информации: роль технологии. — Модели и варианты.

Отчет Рабочей группы

Программа “Коммуникации и общество” Института Аспена совместно с Комиссией по политике радио и телевидения Картер Центра и университета Дюк

Институт Аспена
Конференц-центр “Уай-Вудс”
Куинстаун, Мэриленд
26 - 28 апреля 1995 г.

Рабочая группа Комиссии по политике радио и телевидения провела в конференц-центре «Уай Ривер Хаус» Института Аспена семинар, на котором были рассмотрены проблемы, связанные с развитием и усилением плюрализма в электронных средствах массовой информации (СМИ). Рабочая группа считает, что технологические новшества способны помочь странам, добивающимся установления плюралистической системы СМИ, при которой множество различных владельцев, не связанных с государством, контролирует большинство источников вещания. В этой связи Группа рекомендует странам поощрять разработку и применение передовой технологии. Плюралистическая система СМИ может включать государственные вещательные станции, однако Рабочая группа настоятельно поддерживает идею сокращения доли государственных СМИ с одновременным увеличением масштабов и влияния СМИ, находящихся в частном владении. Последние могут быть собственностью коммерческих фирм или являться общественными учреждениями, не преследующими коммерческих целей.

Рабочая группа определила ряд вариантов политики укрепления частного вещания. В данном отчете суммируются основные темы,

поднятые во время обсуждения, приводятся варианты мероприятий и разбираются их преимущества и недостатки. В целом, было определено пять главных целей, способных помочь в установлении здоровой плюралистической системы вещания:

1. Учреждение четкой, предсказуемой, рациональной и внеполитической системы выдачи лицензий.
2. Разнообразие прав собственности на средства распространения сигналов вещания.
3. Внедрение политики регулирования, укрепляющей, а не подрывающей финансовую основу частного вещания.
4. Поощрение перехода от вещания, связанного с государственными структурами, к негосударственному вещанию общественной направленности и развитие надежных способов финансирования станций общественного РТ.
5. Поддержка разработки и внедрение в практику передовых коммуникационных технологий с целью повышения уровня разнообразия информационных источников и минимизации расходов.

Технология способна стать крупным подспорьем в процессе перехода от систем с преобладанием СМИ, контролируемых государством, к структурам с преобладанием СМИ

частного владения. Примеры имеющихся к наличию технологий включают:

- широкополосные оптоволоконные и кабельные телевизионные системы,
- способные доставлять видео-, аудио-информацию и файлы в дополнение к системам эфирного вещания;
- поднесущие радио- и телевизионных частот, открывающие возможности оказания дополнительных услуг и получения дополнительной прибыли;
- технику компрессии сигнала приема, обеспечивающую пропускание большего объема сообщений через полосу частот минимальной ширины, - например, три полных видеоканала на частоте 6 мегагерц, на которой раньше умещался лишь один канал;
- интерактивную технологию, позволяющую аудитории активно участвовать в выборе программ, одновременно подавая операторам информацию, помогающую им в улучшении качества обслуживания аудитории;
- международные компьютерные сети типа Интернет, разрабатывающие сейчас возможности двустороннего обмена видео-, аудиоинформацией и файлами.

Рабочая группа рекомендует каждой стране почерпнуть из данной дискуссии идеи, представляющиеся ей ценными и применимыми в ее конкретных условиях. Не подлежит сомнению, что хотя новые технологии и политические концепции применимы во всех странах, в различных обществах они получают разную оценку. Каждая страна может приспособить обсуждаемые варианты к своим политическим, экономическим и культурным запросам. Например, страны, осуществляющие переход от диктатуры к демократии, могут сделать особый упор на предотвращение вмешательства властей в работу СМИ. Другие страны, не усматривающие большого разрыва между государством и своими гражданами, вполне могут согласиться с более активным участием правительства в деятельности СМИ.

I. Рациональная система распределения частот и выдачи лицензий

Рабочая группа выделила ряд аспектов регулирования, во многом обуславливающих выход в эфир потенциальных источников вещания. Целью нижеследующих вариантов является создание упорядоченного процесса регулирования, помогающего в установлении плюралистической системы вещания, т.е. системы, включающей множество частных (негосударственных) станций РТ. Подобная система обеспечивает аудиториям максимум выбора и разнообразия. Задача рационального распределения частот в масштабе страны приобретает растущее значение в связи с тем, что новая технология позволяет принимать больше заявок на одну и ту же частотную полосу и на спектр частот в целом. **Варианты не являются взаимоисключающими** и во многих случаях способны дать оптимальный результат при одновременном использовании.

Вариант 1: Разработка государством рациональной политики использования и распределения частот. Политика должна вырабатываться в ходе открытого, гласного процесса с учетом возможностей новых технологических разработок. Политика может предусматривать выделение некоторых частот в резерв на будущее, например, для нужд сотовой телефонии. Политику также следует координировать, где это уместно, с другими странами в связи с потенциальной возможностью трансграничного вмешательства.

За:

- Мера упорядочивает пользование ценным государственным ресурсом и помогает потенциальным пользователям частотного спектра планировать свои инвестиции, одновременно облегчая аудитории поиск станции, которую они предпочитают.

- Дает обществу возможность определить

свои цели и потребности в сфере коммуникации.

- Предупреждает политическое, государственное и техническое вмешательство в распределение и использование ресурсов.

- Открывает возможность максимального использования новых технологий с допуском большего числа источников в пределах данной частоты.

Против:

- Учитывая, что любая государственная политика подвергается политическому манипулированию и иррациональным действиям, частоты могут попасть в руки наиболее могущественных, а не наиболее достойных групп.

- Процесс планирования может оказаться затянутым и служить правительству оправданием в задержке выдачи лицензий новым источникам вещания.

Вариант 2: Обнародование наличного спектра частот для коммерческого и невоенного использования в стране. Правительства не должны утаивать информацию об имеющихся частотах, широко оповещая об этом общественность.

За:

- Мера прояснит все возможности коммерческого и невоенного пользования частотами.

- Будет способствовать обсуждению порядка распределения частот военного и государственного назначения.

- Парировать попытки правительства намеренно держать незанятыми невоенные частоты и таким образом ослабить конкурентные позиции частного сектора вещания.

Вариант 3: Максимизация числа имеющихся частот для использования негосударственными учреждениями.

За:

- Мера способствует созданию разнообразной, плюралистической системы вещания.

- Максимизирует использование природного ресурса, который в противном случае, может остаться незадействованным.

Против:

- Резервирование частоты для будущего использования сокращает простои в предоставлении новых, более ценных услуг на незанятой частоте. Тем самым минимизируется потребность в перераспределении частот.

Вариант 4: Установление единого независимого агентства по выдаче и возобновлению лицензий на занятие определенной частоты. Данное агентство должно принимать решения по заявкам на лицензию в соответствии с широко объявленными, объективными критериями, справедливо применяемыми ко всем заявителям; принятые решения должны быть открыты для публичной проверки и отчетности. Само лицензирующее агентство не должно заниматься вещанием или иметь права на пользование какой-либо частотой.

За:

- Подобное агентство будет менее склонно следовать при выдаче лицензий предпочтениям политических лидеров страны.

- Такое агентство будет предоставлять лицензии наиболее достойным заявителям, которые с большей степенью вероятностью будут соответствовать запросам аудиторий и общества в целом.

Против:

- Поскольку назначение сотрудников агентства в конечном счете зависит от политических властей (законодательных или исполнительных), независимость этого органа может оказаться неполной.

- Агентство может оказаться глухим к местным потребностям, поскольку ведомство центрального правительства может быть далеким от понимания условий жизни удаленных провинций.

В нижеследующих вариантах описываются различные механизмы распределения лицензий.

Вариант 5А: Требование к участию в аукционах негосударственных станций РТ с целью получения прав на пользование частотами. Участники должны удовлетворять минимальным стандартам финансовой и технической квалификации.

За:

■ Снимает значительную часть угрозы политического воздействия на процесс выдачи прав на пользование частотой.

■ Обеспечивает поступление дохода в государственную казну.

■ Поощряет экономическую эффективность в использовании частотного спектра.

■ Предупреждает разбазаривание ценного общественного ресурса в пользу частных предпринимателей или государства.

Против:

■ У лучших работников вещания может не хватить средств на получение самых желанных частот или вообще права на пользование любой частотой.

■ Данная мера повышает вступительный взнос в сферу вещания и тем самым противоречит основной цели максимизация разнообразия владельцев и участников системы вещания.

Вариант 5Б: Использование лотерейной системы при выдаче лицензий. Лица, желающие занять частоты для целей вещания, должны будут представить бизнес-планы, отвечающие минимальным критериям финансовой состоятельности и технического уровня. Все квалифицированные заявители попадут в лотерейную систему, и победителям будут выданы лицензии.

За:

■ Мера упрощает и удешевляет выдачу лицензий по сравнению с системами аукциона или

подачи заявок, описанным выше в варианте 4. Может открыть возможности для более широкого числа источников вещания.

■ Лотерея является справедливым выходом при наличии слишком большого числа квалифицированных заявителей на ограниченный набор частот.

Против:

■ Лицензии, по определению, выдаются случайным методом; не исключено, что некоторые высококвалифицированные работники вещания или потенциальные участники, способные повысить степень разнообразия собственности, окажутся отсеченными от системы.

■ Мера исключает возможность использования прибыли для поддержки общественного вещания.

■ Если лицо, выигравшее в лотерею, затем продаст свою лицензию, то последующая продажа обеспечит преимущества аукциона частным лицам, а не государственной казне.

■ Не исключена коррупция лотерейного процесса.

Вариант 5В: Выдача лицензий на основе критериев общественных интересов, определяемых независимым лицензионным органом после сравнительной оценки конкурирующих заявителей.

За:

■ Мера ведет к повышению качества вещания.

■ Позволяет предпринимать действия по максимизации разнообразия форм собственности.

■ Дает возможность установить государственные требования, которым обязаны следовать все лицензированные учреждения.

Против:

■ Мера открывает для правительства возможность оказывать благодеяния своим политическим сторонникам путем предоставления лицензий.

■ Может позволить правительственным ведомствам вмешиваться в работ учреждений вещания под предлогом, что они не соответствуют стандартам общественных интересов.

Вариант 5Г: В случае ликвидации в результате технического прогресса нынешнего дефицита частот - выдача лицензий в порядке поступления заявок при соответствии заявителя минимальным стандартам финансовой и технической состоятельности.

За:

■ Мера проста и недорога в управлении.
 ■ Минимизирует возможности политического вмешательства.

Против:

■ Может закрыть путь более поздним заявителям с лучшими ресурсами и планами.

Вариант 5Д: Сочетание вариантов 5А и 5В: распределение лицензий путем аукциона при ограничении числа участников лицами, соответствующими стандартам общественных интересов и финансово-технических квалификаций.

За:

■ Мера может сочетать преимущества аукционов и соблюдения общественных интересов при одновременном сокращении опасности политического фаворитизма при лицензировании.

Против:

■ Процесс не избавлен от риска политического манипулирования и коррупции.

Вариант 5Е: Введение платы за пользование частотами независимо от порядка предоставления лицензий.

За:

■ Мера обеспечивает средства для поддержки плюрализма и общественного вещания.
 ■ Обеспечивает средства для оплаты фун-

кционирования лицензионного ведомства.

Против:

■ Введение платы задним числом после распределения частот породит нарушения и ощущение несправедливости у лиц, владеющих лицензиями.

■ В случае, если распределение средств от оплаты будет поручено учреждению, связанному с государством, процесс получения денег может оказаться подверженным политическому давлению.

■ Собранные средства могут пойти в общий бюджет органов власти вместо конкретной поддержки системы средств массовой информации.

Вариант 5Ж: Пересмотр системы распределения лицензий каждые 10 лет независимо от механизма лицензирования с целью проверки правильного использования спектра частот.

За:

■ Пересмотр может предупредить монополию ранее лицензированных станций, изолировавших себя от аудитории.

■ Перераспределение частотного спектра может понадобиться для внедрения технологических новшеств, таких как сотовая телефония или микроволновая система распределения телевизионных волн.

■ Компрессия может позволить лицензированной станции РТ, первоначально получившей один канал, занять несколько каналов в рамках одного частотного пространства, что может воспретить доступ к системе новых голосов.

Против:

■ Вносит неуверенность в деловое планирование и решения о производстве инвестиций, что затрудняет привлечение частных капиталов для новых венчурных инициатив в сфере вещания.

■ Десятилетний срок может оказаться слишком коротким для возвращения инвесто-

рами вложенных капиталов.

■ Любое перераспределение может быть омрачено политическим фаворитизмом или коррупцией.

Вариант 6: При ограниченности пространства частотного спектра - поощрение многочисленных заявителей к консолидации сил и созданию венчурных кооперативов или консорциумов для получения лицензий.

За:

■ Мера позволит максимальному числу участников войти в систему вещания, повысив ее разнообразие предоставлением допуска тем, кто в противном случае не смог бы рассчитывать на участие.

Против:

■ На практике кооперативные структуры могут сократить число независимых голосов в системе; потенциально различия во взглядах могут исчезнуть в ходе совместных операций.

Вариант 7: Требование наличия одной лишь лицензии для пользования данной частотой; отсутствие требований каких-либо иных лицензий или разрешений для вещания на данной частоте. Неиспользование частоты для вещания должно быть наказуемо в соответствии с Вариантом 8, что устраняет необходимость в дополнительных лицензиях.

За:

■ Мера упрощает и ускоряет процесс выхода в эфир, тем самым повышая уровень плюрализма.

Против:

■ При введении в действие Варианта 8 возражений нет.

Вариант 8: Требование обязательного использования лицензии на вещания с потерей ее в противном случае. В случае, если получившее лицензию лицо не приступает к

вещанию на указанной частоте в течение одного года после предоставления лицензии, частота подлежит возврату лицензионному агентству и поступает в распоряжение новых заявителей. Аналогичная практика может быть применена в случае, если станция, начав вещание, прерывает его на срок, скажем, три месяца. Данное требование должно применяться в отношении как государственных, так и негосударственных пользователей, а также агентств по распределению частот.

За:

■ Мера предупреждает распространение практики простаивания частот.

■ Предупреждает спекуляцию частотами.

■ Предупреждает приобретение прав на пользование частотами в качестве способа их попадания в руки конкурентов.

Против:

■ Может оказаться несправедливой по отношению к предпринимателям, пытающимся добиться финансирования и организации станции вещания.

II. Разнообразие системы распределения

Одной из главных проблем, встающих перед частными станциями в новых независимых государствах и многих других странах, является их зависимость от трансляционных объектов, находящихся в собственности государства. В условиях, когда частным станциям РТ приходится платить за пользование государственными передатчиками, спутниками и другое оборудование, они оказываются уязвимыми к давлению или запугиванию со стороны государства. В экстремальных ситуациях органы власти могут запретить какие-то элементы вещания или заставить владельцев выйти из дела, отказав им в доступе к трансляционным устройствам. Между тем плюралистическая система вещания требует наличия множественности средств распределения сигналов.

■ Среди имеющихся технологий распространения сигналов следует назвать:

■ Спутники прямого вещания. Станции посылают свои сигналы на спутник, который транслирует их на Землю на значительную площадь поверхности. Чем мощнее трансляционная аппаратура спутника, тем меньше и дешевле могут быть приемные параболические антенны. Компрессионная технология позволяет одному спутнику передавать множество различных сигналов вещания.

■ Наземные ретрансляционные станции, передающие сигнал станции с границы нормальной зоны приема, что повышает дальность отсылки сигнала.

■ Микроволновую многоточечную службу распределения (ММСР). Эта технология использует микроволновую передачу для распространения сигналов вещания на приемную аппаратуру, которая может быть размещена в индивидуальных и многоквартирных домах, гостиницах и других учреждениях.

■ Оптоволоконные кабели, пригодные для распространения цифровых телевизионных сигналов - например, кабельных телевизионных систем, которые затем перераспределяют их по коаксиальному кабелю своим абонентам.

■ Дополнительное преимущество всех упомянутых выше технологий состоит в том, что они позволяют (но не обязывают) прямое взимание платы с подписчиков, что повышает отклик вещательных станций на запросы аудитории.

Вариант 1: Поощрение создания эффективно действующей высокоомощной системы спутников общего пользования в частном владении для релейной передачи сигналов на большие расстояния. Использование компрессионной и иной цифровой технологии обеспечивает возможность умножения и разнообразия программ.

За:

■ Мера не требует от пользователей приобретения дорогостоящих приемных устройств.

Программы поступают со спутника на наземные ретрансляционные станции или кабельные телевизионные системы, которые затем передают сигнал в дома.

■ Требование общего пользования означает, что любая организация СМИ вправе, внося установленную плату, получить доступ к спутниковому распределению. Это повышает степень плюрализма системы.

■ Увеличением числа сигналов, посылаемых с каждого спутника, компрессионная технология делает пользование ими более экономичным и доступным для источников программ.

Против:

■ Мера может привести к недоучету местных интересов.

■ Спутниковая система сама по себе требует финансирования.

■ Требуется наличия местной системы распределения, вследствие чего отдаленные районы могут остаться неохваченными.

Вариант 2: Поощрение создания общенациональных и региональных систем прямого спутникового вещания (ПСВ) в частном владении, что открывает путь для коммерческого и общественного вещания.

За:

■ Спутниковое вещание в странах, занимающих значительную территорию, обеспечивает единообразие программ и способствует национальной интеграции.

■ Доступ к частным спутникам является лучшей гарантией от технического вмешательства государства, не требуя при этом физического доступа к объектам, находящимся под государственным контролем.

Против:

■ Мера может не обеспечивать полностью местные интересы.

■ Расходы могут превосходить возможности индивидуальных домохозяйств, поскольку тех-

Против:

■ Мера действует как регрессивный налог: богатые и бедные платят один и тот же лицензионный сбор.

■ Лицензионный сбор часто оказывается весьма высоким - до 150 долларов США в год, если он не соотнесен с издержками вещания.

■ Принудительный годовой лицензионный сбор может быть сопряжен со слежкой со стороны государственных властей, поскольку проверка домашних телеприемников включает посещение жилищ для сбора необходимой информации. Тем не менее подобная практика не вызвала значительных проблем в таких странах, как Великобритания или Япония, где она существует уже много лет.

Вариант 1Е: Налоги на продажу приемников, видео- и другой потребительской коммуникационной аппаратуры

За:

■ Перекладывает бремя поддержки общественного вещания на тех,

■ Мера не представляет затруднений со сбором финансовых средств.

Против:

■ Одноразовый сбор может оказаться недостаточным для покрытия расходов по вещанию.

■ Добавочная цена на аппаратуру может заставить потребителей отказаться от ее приобретения, что зачеркивает цель создания здоровой плюралистической системы СМИ.

Вариант 1Ж: Отчисления от аукционной продажи прав на пользование частотами или сборы за пользование частотным спектром, взимаемые с частных станций РТ и других коммуникационных фирм. Аналогичные сборы могут также взиматься с фирм, получивших франшизу на коммуникационные услуги, таких как телефонные компании и фирмы кабельного ТВ.

За:

■ Этот источник финансирования может быть изолирован от прямых решений властей, что сокращает влияние государства на аудиторию.

Против:

■ Поступления из этих источников могут оказаться недостаточными. Другие претенденты на указанные суммы могут иметь больший политический вес, что лишает этот источник надежности.

■ Повышает начальные и эксплуатационные расходы фирм СМИ, что может сократить число и разнообразие станций, находящихся в частном владении.

Вариант 1З: Установление дополнительного налога на электричество, кабельное ТВ и/или телефонные счета.

За:

■ Мера представляет собой надежный, легко управляемый механизм.

■ Способна принести значительные суммы в регионах, где большинство домов снабжено электричеством.

Против:

■ Может стать нагрузкой для тех, кто не пользуется радио и телевидением.

■ Может оказаться регрессивной мерой.

■ Полученные суммы могут присвоить более могущественные группы.

Вариант 1И: Использование поступлений от налога на продажу лицензий для поддержки общественного вещания.

За:

■ Мера возвращает общественным интересам часть экономических выгод, принесенных фирме в результате использования общественных ресурсов.

Против:

- Может помешать рентабельности операций частного рынка.
- Может представить трудность для администрирования.

Вариант 2: Использование каждого финансового механизма для различных видов программ. Например, новые программы могут в основном или целиком финансироваться взносами аудитории. Государство может субсидировать неполитические образовательные программы. Трансляции симфонических концертов или документальные фильмы о природе могут быть целиком оплачены фирмами и рекламой.

За:

- Обеспеченность взносами аудитории может освободить программы новостей и информационные передачи от влияния правительства, бизнеса и всех остальных организованных интересов.

Против:

- Мера может осложнить различия между типами программ.
- Некоторые источники финансирования могут отказаться от выдачи средств, если им не будет позволено субсидировать те виды программ, которые они предпочитают.

Вариант 3: Финансирование каналов и программ общественного вещания из добровольных пожертвований коммерческих станций. Подобный метод практикуется, например, в США, где операторы частных коммерческих кабельных сетей и программ обеспечивают функционирование общественного канала, ведущего прямую трансляцию дебатов по поводу государственной политики.

Вариант 4: Требование или разрешение коммерческому вещанию осуществлять прямую оплату выпускаемых общественными станциями РТ программ общественного звуча-

ния, таких как детские и образовательные передачи. Подобная оплата снимает с коммерческих станций РТ обязанность выпускать указанные программы самим. Оплата может включать не только деньги, но и разрешение на пользование персоналом, оборудованием, студиями и т.д.

За:

- Мера способствует созданию благоприятного имиджа коммерческой фирмы и одновременно помогает обеспечению критически важных услуг.
- Освобождает коммерческие станции от необходимости выпуска программ, чье качество им удастся поддерживать с трудом или не удастся совсем.

Против (для вариантов 3 и 4):

- Сотрудничество с коммерческими фирмами может оказаться ненадежным.
- Во многих странах коммерческие фирмы СМИ сами с трудом финансируют свою деятельность и не располагают излишками для других целей.
- Уплатив за лицензию на право пользования общественным ресурсом - частотным спектром, - коммерческие станции оказываются обязанными заниматься еще и выполнением общественных обязанностей.
- Программы общественного звучания могут лишиться аудитории в случае, когда они транслируются не по популярным коммерческим каналам, а сегрегированы в источниках, носящих наименование «общественного РТ».

Вариант 5: Общественному РТ следует рассмотреть возможность учреждения независимого рекламного агентства для продажи рекламного времени.

За:

- Мера изолирует станции вещания от прямого воздействия рекламодателей.

Против:

■ Станции РТ могут оказаться перед необходимостью угождать вкусам рекламодателей.

Вариант 6: Общественные РТ по всему миру вынуждены считаться с быстрым ростом расходов и необходимостью экономии.

Источникам вещания данного типа необходимо сокращать расходы в той же мере, что и новым станциям. Среди прочего это означает внедрение цифровой технологии производства программ, технологии компрессии сигналов и, если возможно, спутникового вещания.

За:

■ Мера помогает поддерживать общественные РТ на том же техническом уровне, что и коммерческие, и государственные станции, способствуя обеспечению конкурентного качества программ.

Против:

■ У общественных станций РТ может не оказаться средств для инвестирования в подобное оборудование.

Вариант 7: Сокращение расходов на производство за счет включения программ, созданных независимыми продюсерами, конкурирующими со штатными работниками станций.

За:

■ Помимо элемента конкуренции, способствующего повышению качества и понижению расходов, поощрение независимого производства открывает путь к разнообразию голосов вещания.

■ Мера способствует поддержанию контактов между общественным РТ и широкой публикой.

Против:

■ В реальности может подняться производственные расходы в случае, если станциям придется финансировать как штатных, так и независимых продюсеров.

Вариант 8: Продажа вторичных услуг вещания, использование, где это возможно, новых технологий с оплатой производства и прочих расходов за счет прибылей. Этот вариант может включать частичный лизинг лицензированных частот, которые в противном случае окажутся незадействованными. Указанные частоты могут использоваться, например, для передачи файлов текущих новостей и финансовых событий, проецируемых на телеэкраны абонентов. Другим вариантом использования может стать поисковый вызов абонента. Цифровая технология способна привести к появлению большого числа незанятых частот. Среди прочих видов деятельности РТ можно назвать продажу студийного времени, книг и видеопродукции.

За:

■ Мера помогает амортизировать расходы на дорогостоящее оборудование и услуги консультантов.

■ Может обеспечить масштабную экономию.

■ Может принести неожиданную прибыль в форме появления замыслов новых программ и деловых связей с потенциальными рекламодателями и инвесторами.

Против:

■ Некоторые вторичные предприятия могут отвлечь персонал станций от выполнения главных задач.

■ Некоторые вторичные предприятия могут привести к финансовым потерям, особенно в случаях, когда работники станций оказываются не подготовлены к подобного рода деятельности или плохо знакомы с рынком подобных услуг. ■

Комиссия по Политике Радио и Телевидения

Сопредседатели:

Джимми Картер
Эдуард Сагалаев

тридцать девятый президент Соединенных Штатов Америки
президент Московской независимой вещательной корпорации, председатель Конфедерации журналистских союзов

Члены Комиссии:

Рун Арледж
Сергей Благоволин
Всеволод Богданов
Ясек Боченек

президент Эй-Би-Си Ньюз
генеральный директор ОРТ
председатель Союза журналистов РФ
директор отдела новостей Телевизионного информационного агентства Польши

Эрхард Бусек
Эднар Гигобиани

бывший вице-канцлер Австрии
генеральный директор телерадиовещательной службы Республики Грузия

Борис Грушин

президент Исследовательского Центра общественного мнения РФ

Эрвин Дагган
Том Джонсон
Анатолий Ежелев

президент Паблик Бродкастинг Сервис
президент Кэйбл Ньюз Нетуорк (Си-Эн-Эн)
президент и генеральный управляющий телерадиокорпорации "Телемак", г. Санкт-Петербург, РФ
декан факультета журналистики МГУ

Ясен Засурский
Леонид Золотаревский

заведующий международной службой Московского телевизионного технического центра РФ

Виталий Игнатенко

генеральный директор Информационно-телеграфного агентства России (ИТАР-ТАСС), заместитель премьер-министра по работе со СМИ

Григорий Кисель

председатель Государственной телерадиовещательной компании Республики Беларусь

Александр Копейка

член Президентской судебной палаты РФ по урегулированию информационных споров

Аширбек Копишев
Джон Кук

президент Государственного телерадио Казахстана
исполнительный вице-президент по делам корпорации "Уолт Дисней"

Сергей Лисовский

генеральный директор рекламного агентства "ЛИСЫ" и руководитель рекламного отдела Российского общественного телевидения

Эндрю Лэк
Игорь Малашенко
Алексей Малинин
Бабек Мамедов

президент Эн-Би-Си Ньюз
президент НТВ (независимой телесети), г. Москва
президент рекламного агентства "ИПСА" РФ
председатель Азербайджанской республиканской телерадиовещательной компании

Эдвард Марки

член Конгресса США

Иво Матэ	генеральный директор Чешского телевидения
Абдуламед Матисаков	директор Государственной телерадиовещательной компании Республики Кыргызстан
Айгар Мисан	генеральный директор Российской телерадиовещательной компании "Москва" РФ
Александр Митрошенков	президент "Лого-Ваз Пресс" РФ
Эллен Мицкевич	член Совета Картер Центра, директор Центра коммуникаций и журналистики им. ДеУитт Валласа университета Дюк
Юзас Невераускас	генеральный директор Литовского телерадио
Эрик Обер	президент Си-Би-Эс Ньюз
Аннагельды Ораздурдыев	председатель Национальной телерадиовещательной компании Туркменистана
Престон Падден	президент "Телекоммуникации и телевидение" Ньюз Корпорэйшн
Олег Попцов	председатель телерадиокомпании Российской Федерации
Монроу Прайс	профессор Института права им. Бенджамина Кардозо
Имантс Ракинс	генеральный директор Латвийского телевидения
Энтони Риддл	председатель Международного комитета Альянса районных СМИ
Олександр Савенко	президент Государственной телерадиовещательной компании Украины
Альфред Сайкс	президент службы "Новые СМИ и технология" корпорации "Херст", бывший председатель Федеральной комиссии по средствам связи
Пьер Салинджер	бывший главный корреспондент Эй-Би-Си Ньюз
Алексей Симонов	председатель правления Фонда защиты гласности РФ
Тэд Стивенс	член Конгресса США
Грачя Тамразян	министр Государственного телевидения, радио и прессы Армении
Игорь Удалов	международное рекламное агентство "Царь" РФ
Адриан Усатый	генеральный директор Государственного радио и телевидения Молдовы
Ибрагим Усманов	председатель Государственного комитета по телерадиовещанию Таджикистана
Джек Филдс	член Конгресса США
Рид Хант	председатель Федеральной комиссии по средствам связи
Гадильбек Шалахметов	председатель межгосударственной телерадиовещательной компании "Мир"
Хаги Шейн	генеральный директор Эстонского телевидения
Даниэль Янkelович	председатель Даниэль Янkelович Груп, Инк., президент фонда "Паблик Адженда"
Шавкат Яхъяев	председатель Государственной телерадиокомпании Республики Узбекистан