

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС И ЕГО ОТРАЖЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИИ ПО ГЛАСНОСТИ ПРИМОРСКОГО КРАЕВОГО СОВЕТА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ (1990—1993 гг.)



Анатолий Евгеньевич САВЧЕНКО,
аспирант Института истории ДВО РАН

Комиссия по гласности создавалась и работала в особенное для России время, когда стремительно менялся общественно-политический климат. Монополия КПСС на власть рушилась быстрее, чем ожидалось. В стране лавинообразно увеличивалось число неформальных организаций — с 30 тыс. в 1987 г. до 60 тыс. в 1989 г.¹ В дискуссионных клубах свободно обсуждались самые разные варианты дальнейшего развития страны². Российское общество всё больше вовлекалось в политический процесс.

В публичной конкурентной борьбе участников политического процесса наибольшие шансы на победу получал тот, кто смог заручиться общественной поддержкой. Одним из важнейших условий успеха было владение информацией, точнее — налаживание каналов её оперативного сбора и распространения как средства эффективного взаимодействия с обществом. В документах и материалах постоянной комиссии по гласности и связям с общественностью Приморского краевого Совета народных депутатов отражаются особенности её деятельности и некоторые проблемы становления демократии.

В конце 1980-х гг. явно обозначился переход власти от партийных органов к советским. Благодаря первым действительно демократическим выборам 1990 г. Советы разных уровней стали главной площадкой для активного действия демократических сил.

Не менее важно обозначить функции постоянных комиссий, их роль была зафиксирована на высшем законодательном уровне. Согласно Конституции РСФСР 1978 г. постоянные комиссии избирались из числа депутатов и имели три основные функции: предварительное рассмотрение и подготовка вопросов, относящихся к ведению местных Советов; содействие проведению в жизнь решений Советов; контроль за деятельностью государственных органов, предприятий, учреждений и организаций³. Их рекомендации были обязательны для рассмотрения соответствующими органами⁴. Согласно Конституции постоянные комиссии являлись

важнейшими органами Советов, сочетая в себе инициативные, исполнительные и контрольные функции.

Создание органа, наделённого широкими полномочиями на фоне радикального усиления представительной власти, было не просто данью политической моде, но обуславливалось возникшими потребностями, порождёнными новой социально-политической реальностью.

Можно выделить два уровня причинности: первый относится к идеологическим установкам, основанным на устремлении к желаемому образу общества; второй охватывает функциональный аспект каждодневной деятельности.

Определяющими установками первого уровня были: необходимость и плодотворность тесного сотрудничества представительной власти с обществом, от которого ожидался большой поток инициатив, подотчётность исполнительной власти Советам; декларация нового качества государственного управления, открытость власти, её заинтересованность в сотрудничестве с гражданами и, следовательно, потребность в иной, чем прежде, информации. Так, в проекте Положения об информационной группе Приморского краевого Совета первым пунктом шло многообещающее утверждение — «...систематическое применение новейшей информационной технологии в политическом процессе ведёт к качественным изменениям в функционировании общества в целом»⁵. Это был общий фон, питавший общество энтузиазмом, и даже, если он слабо соотносился с реальностью или вовсе основывался на мифе, его значимость нельзя не признать. Именно в начале 1990-х гг. в России фиксировались наибольшие за весь постсоветский период индексы доверия к политическим партиям, судебной системе, самый высокий процент интереса к политике. Но уже к 1995 г. эти показатели значительно уменьшились, по отдельным параметрам — в десять раз⁶.

Непосредственные причины создания нового рабочего органа были куда прозаичнее: Советы превращались из декорации в реальную власть и обростали её атрибутами — органами пропаганды, взаимодействия с различными политическими субъектами на фоне резко возросшей роли средств массовой информации. Это побуждало использовать информационные ресурсы с максимальной эффективностью.

О том, что комиссия задумывалась как нечто большее, нежели технический орган, можно заключить из аналитической записки, содержащей концепцию и задачи её работы⁷. Записка не датирована, но, судя по всему, относится к весне 1990 г. В ней указывается на ключевое значение информации, которая наряду с коммуникациями есть «...нервная система современного общества... Недоступность или ограниченность информации ведёт к неправильным решениям в самых разных сферах производства, политики, быта и т.д.»⁸. Авторы записки были убеждены, что централизация и идеологизация вышеназванных сфер привели к потере адаптивных свойств социальной системы.

Такая ситуация была, во-первых, в непримиримом противоречии с основными идеологическими установками перестройки, а во-вторых, — прямым вызовом, обретающим силу Советам. Решением этой фундаментальной проблемы и должна была заниматься будущая комиссия, путём

«...децентрализации сбора, хранения, воспроизводства и распространения информации»⁹. Ближайшая задача состояла в создании собственного органа информации краевого Совета. Деятельность комиссии проходила на передовом рубеже гласности, и проблемы, с которыми она сталкивалась, были во многом общими для демократического процесса в целом.

Первое официально закрепившееся название нового органа — *Комиссия по гласности, средствам массовой информации и изучению общественного мнения* (середина 1990 г. — август 1992 г.). В сентябре 1992 г. комиссия получила более легкопроизносимое название — *по гласности и связям с общественностью*, которое просуществовало до падения Советов. Выяснить причину такой перемены, к сожалению, не удалось; для удобства мы будем употреблять сокращённое название — *Комиссия по гласности* — применительно ко всему периоду её существования.

Комиссия по гласности была сформирована в мае 1990 г.¹⁰ в составе 25 чел., утверждённом на первой сессии краевого Совета двадцать первого созыва (см. табл. 1).

Явное преобладание представителей власти (вместе с директорским корпусом 10 чел.) мало о чём говорит, так как в условиях трансформации политического строя и разрушения идеологии глубокие расколы могли проходить внутри любой профессиональной и социальной группы.

Можно предположить, что такой состав позволял поддерживать уровень профессионализма в рамках отведённой ей компетенции и «охватывать» самые проблемные в плане гласности сферы общества.

Согласно отчёту о работе за 1990—1992 гг. комиссия контролировала следующие направления: работу средств массовой информации; гарантии обеспечения информацией населения края; деятельность общественных организаций на территории Приморского края¹².

При анализе принятых комиссией решений эти направления выделить весьма трудно — с самого начала доминировало первое, второе воплотилось в ряде решений, о которых скажем ниже, а по третьему мы не найдём ни одного решения. В указанном отчёте оно представлено главным образом пожеланиями на будущее, а из реализованного упоминалась лишь организация «круглых столов» с зарегистрированными в крае партиями¹³, что выглядит довольно скромно, если сравнить с первоначальными замыслами интенсивных контактов с обществом¹⁴.

В русле как первого, так и второго направлений стояла задача создания газеты краевого Совета, первый номер которой вышел 2 сентября 1990 г. Это был информационный орган, независимый от крайкома КПСС. В течение сентября 1990 г. — октября 1993 г. тираж газеты, получившей название «Утро России», колебался в пределах 100—76 тыс. экз.

Таблица 1

Классификация состава комиссии по профессиональной принадлежности¹¹

Журналистика	5 чел.
Управление (директорат)	5 чел.
Производство (рабочий класс)	3 чел.
Партийные работники	3 чел.
Работники советских органов власти	2 чел.
Военнослужащие	2 чел.
Работники МВД	2 чел.
Наука	2 чел.
Образование	1 чел.

Как осмысливались властью и редакцией значение и роль новой газеты в общественно-политической жизни края, даёт представление «Слово о газете», помещённое в первом номере. «Утро России» признавалась «инструментом возрождаемого после апреля 1985 года народовластия», воплощением которого был краевой Совет народных депутатов, — «власть полная, самостоятельная, открытая для трудящихся, подлинно демократическая». Потенциал газеты виделся в том, чтобы стать школой «не только демократии, но правовой и политической культуры»¹⁵.

В целом газета состоялась, обрела самостоятельность и продолжала издаваться после ликвидации Советов. Но заявленных ожиданий явно не оправдала, так как задачи формирования правовой политической культуры оказались вытеснены проблемами каждодневного существования. Продовольственный кризис, угроза зимнего энергетического коллапса, политические баталии на съездах Советов в отчётно-выборные периоды, противостояние Верховного Совета и Президента, краевого Совета и Администрации — вот доминирующие темы на страницах газеты «Утро России» в 1990—1993 гг.

Усилившиеся проблемы повседневности порождали организационные и технические трудности в её деятельности: монополизм издательства «Красное знамя» и устаревшая полиграфическая база, низкая (по сравнению с другими газетами) зарплата сотрудников редакции, дефицит помещений и средств связи, отсутствие финансов для оперативного решения проблем¹⁶.

Тема взаимоотношений власти и СМИ была преобладающей в деятельности комиссии. Вопросам, связанным с различными аспектами правового регулирования, материальной помощи, сотрудничества или противостояния и т.д., посвящено 26 решений из 65. Задача устранения монополизма в этой сфере быстро сменилась необходимостью удержать хотя бы минимальный контроль над ней.

Самыми проблемными в плане контроля были электронные СМИ и проводное вещание, передачи частных телекомпаний отличались низким качеством¹⁷, на радио происходило откровенное воровство эфирного времени. Т.Г. Романенко писала на страницах газеты «Утро России»: «...частные радиоредации не только позволяют себе нарушать сетку государственного радиовещания, но и не оплачивают своё время, заручившись поддержкой учредителей — местных узлов связи»¹⁸. Таким образом выяснилось, что и гласность требует контроля многих параметров: качества телевизионных программ, предоставления эфирного времени, государственного оборудования для вещания и т.д.

Другим важным направлением деятельности комиссии было создание Информационно-методического центра (ИМЦ) краевого Совета, которому посвящено 7 решений. Он начал работу в 1992 г. и представлял собой библиотеку и электронную базу данных, где содержались сведения, необходимые для работы депутатов: тексты законов, нормативные акты, инструктивные письма, информация о персоналиях краевой власти и т.д. Центр также обеспечивал выход на локальные сети с перспективой включения в глобальную, кроме того, по мысли создателей он должен быть источником распространения высоких технологий в общественной жизни края¹⁹.

Стоит обратить внимание и на проблемы в информационном обеспечении. Из «Программы работы информационной группы краевого Совета на 1992 г.» и последующего отчёта узнаём о её задачах: разработка системы «Автоматизированное делопроизводство»; организация информационно-справочной системы по правовым вопросам; организация базы данных по бюджету и финансам, а также по приватизации и совместным предприятиям; организация информационных встреч и создание информационного материала о них; комплектация библиотеки краевого Совета²⁰. Цель этих начинаний — создание условий для эффективной работы депутатов, которые могли и должны были свободно ориентироваться в массиве законодательства, контролировать важнейшие социально-экономические процессы (в частности, приватизацию), путём информационных встреч контролировать исполнительную власть, заниматься самообразованием, быть в курсе современной государственной, политической и правовой мысли.

Эта идеальная конструкция разрушается при знакомстве с аналитическим обзором, сделанным вдохновителем и организатором ИМЦ Т.Г. Романенко, которая с негодованием отмечает: «... утрачена сама потребность в информации. К сожалению, народные избранники будучи плоть от плоти народа... не имеют представления о сути информационных проблем посткоммунистического общества». У большинства депутатов не было опыта работы с компьютерной техникой, и вряд ли они могли эффективно пользоваться услугами ИМЦ, поэтому появилась необходимость в специальном консультанте. Не менее веской представляется и другая причина — в стране на разных уровнях разгоралась борьба за власть и некогда было отвлекаться на овладение всякими «премудростями». В результате заложенные в данную структуру возможности оказались невостребованными.

Тем не менее ИМЦ оказался перспективной структурой, и сегодня в Законодательном собрании Приморского края функционирует Управление информационно-технологического обеспечения, которое хотя и было создано с «чистого листа» в 2003 г., однако подчёркивает долговременную актуальность идеи. Что касается неадекватности её восприятия депутатским корпусом в начале 1990-х гг., то здесь, видимо, можно говорить о недостаточной подготовке внешних условий, когда инновация внедрялась в архаичную социальную и технологическую инфраструктуру.

В содержании второго направления деятельности комиссии — обеспечение доступа к информации населения края — уместаются решения по переводу Российского государственного исторического архива Дальнего Востока из Томска во Владивосток (пять решений), а также решения, связанные с задачей информирования населения о ходе приватизации²¹ (два решения), о доступности служебной информации администрации края (одно решение), об ответственности за сокрытие медико-эпидемиологической информации²².

В статье автор пытается показать основные направления деятельности комиссии по гласности, отмечая при этом не только их актуальность, частичную успешность, но и наличие серьёзных проблем. Летом 1993 г.

члены Малого Совета называли упущения в работе комиссии: недостаточная концептуальность в подходе к проблемам края, не обнаружена четкая позиция комиссии в отношении краевых СМИ, до сих пор не найдены подходы к решению задач информатизации края²³. Но в то же время сделано предложение комиссии по гласности — проработать в 1993 г. проект «Об открытых совещаниях», который предусматривал информирование и свободный доступ гражданам на заседания комиссий Советов и администрации, а также рассмотреть проект решения «О праве знать», содержащий «презумпцию права общественности на доступ к документам краевой власти»²⁴. Налицо стремление Советов к явно популистской и нереализуемой мере — поставить под общественный контроль не только свою деятельность, но и работу краевой администрации.

Оценивая работу комиссии, важно учитывать тот факт, что в России в борьбе с исполнительной властью Советы потерпели сокрушительное поражение. Представительная власть на всех уровнях не смогла создать эффективного ограничителя произволу центральной и региональных администраций. В этом смысле осенние события 1993 г., безусловно, проваленный экзамен на усвоение демократических норм. Тень этого провала «накрывает» деятельность комиссии по гласности и связям с общественностью Приморского краевого Совета, который по многим причинам оказался полностью беззащитным перед краевой администрацией. Последняя сначала без каких-либо объяснений перестала информировать депутатов о своих действиях,²⁵ а затем просто «упразднила» представительную власть. В газете «Утро России» описывается последнее заседание краевого Совета 28 октября 1993 г.: «На трибуну вышел Е.И. Наздратенко и зачитал своё постановление из четырёх пунктов. Самым важным был первый. «1. Администрация Приморского края с 28.10.93 г. принимает к своему ведению все функции Приморского краевого Совета народных депутатов до формирования и начала работы нового органа представительной власти края. 2. Считать прекращённой деятельность председателя краевого Совета, малого Совета, других органов Приморского краевого Совета народных депутатов и его должностных лиц»²⁶.

Изучение недолгой деятельности комиссии по гласности позволяет сделать некоторые выводы: первый — укрепление гласности во многом зависело от экономической ситуации и требовало технологической модернизации. Политические реформы, чтобы быть успешными, должны сопровождаться среди прочего решением чисто технических задач: обеспечение оперативного доступа к информации самим депутатам, оперативной связи краевого, а также городских и местных Советов. Отсюда происходит принятие соответствующих программ информатизации. Для динамичного развития СМИ как и информационного сектора, требовалось решить массу экономических, технологических и правовых проблем. Они, конечно, не являлись самыми важными для построения демократии как в СССР — России, так и в отдельно взятом регионе, но в очередной раз подтверждают справедливость высказываний учёных, связывающих успешность становления демократии с уровнем социально-экономического развития общества²⁷.

Второй вывод состоит в следующем: политическая и экономическая конъюнктура кризисного периода 1990-х гг. затрудняла воплощение в жизнь важнейших решений, во многом обесмысливала стратегическое планирование. Внедрение новых практик в деятельность власти, овладение правовой и политической культурой, программы распространения высоких технологий — эти и другие перспективные направления, видимо, требовали определённой стабильности, в отсутствии которой они были вытеснены решением проблем, направленных на достижение краткосрочных целей.

¹ Стародубровская И.В., Мау В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2004. С. 184.

² Шубин А.В. Парадоксы перестройки. Упущенный шанс СССР. М.: Ракурс, 2005.

³ Конституция (Основной закон) РСФСР. Верховный Совет, 12 апреля 1978 г. Ст. 142. Доступно: <http://allru.org/BPravo/DocumShow.asp?DocumID=33355>.

⁴ Там же.

⁵ Положение об информационной группе Приморского краевого Совета. Архив ИИАЭ ДВО РАН. Материалы постоянной комиссии по гласности и связям с общественностью. Ф. 1, оп. 2, д. 609, папка № 4, л. 85.

⁶ Олейник А.Н. Эрозия демократии в России и на Западе в свете гипотезы о негативной конвергенции // *Общественные науки и современность*. 2007. № 2. С. 33—36.

⁷ Архив ИИАЭ ДВО РАН. Материалы постоянной комиссии по гласности и связям с общественностью. Ф. 1, оп. 2, д. 609, папка № 7, л. 53—55.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же. Папка № 12, л. 112—114.

¹¹ Там же.

¹² Там же. Л. 32—33.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же. Папка № 7, л. 53.

¹⁵ Слово о газете // *Утро России*. 1990. 2 сент.

¹⁶ Архив ИИАЭ ДВО РАН. Папка № 10, л. 30—33, 36—37, 38—41; папка № 4, л. 105.

¹⁷ Там же. Папка № 4, л. 47.

¹⁸ У гласности свои проблемы // *Утро России*. 1993. 1 сент.

¹⁹ Архив ИИАЭ ДВО РАН. Папка № 4, л. 21.

²⁰ Там же. Л. 89.

²¹ Там же. Л. 111.

²² Там же. Л. 131—132.

²³ Там же. Л. 24—25.

²⁴ Там же. Л. 25.

²⁵ Там же. Папка № 7, л. 10—12.

²⁶ Вся власть — администрации // *Утро России*. 1993. 28 окт.

²⁷ В среднем демократия лучше: (Интервью с А. Пшеворским) // *Эксперт*. 2005. № 14. 11 апр. Доступно: <http://www.expert.ru/printissues/expert/2005/14/14ex-demokr/>

SUMMARY: The author of the article “The problem of democratic process in Primorskiy region and it’s reflection in activity of Commission on publicity of Primorskiy Soviet” researches some problems of political reforms in local administrations. Author concludes that modernization of Primorskiy Soviet was connected with implementation of information technology. Development of “glasnost” was also difficult due to technological and financial problems.