

---

Шиженский А.А. Ретроспективный анализ практики целеполагания в обеспечении качества жизни на основе государственного долгосрочного планирования устойчивого развития РСФСР (СССР) [Электронный ресурс] // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования: Научный интернет-журнал, 2017. – № 4(38). – Режим доступа: [http://iea.gostinfo.ru/files/2017\\_04/2017\\_04\\_07.pdf](http://iea.gostinfo.ru/files/2017_04/2017_04_07.pdf).

УДК 006 (075.8)

**РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ В  
ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НА ОСНОВЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГОСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ  
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РСФСР (СССР)**

**Шиженский А.А.**, аспирант ФГБОУ ВО «Государственный университет  
управления»

*Аннотация. В статье представлен ретроспективный анализ практики целеполагания в обеспечении качества жизни на основе государственного долгосрочного планирования устойчивого развития РСФСР, образовавшейся после Октябрьской революции, а затем и Советского Союза, вплоть до его исчезновения в качестве самостоятельного государства. Представлены основные направления и результаты деятельности государственных органов по долгосрочному стратегическому планированию устойчивого развития экономических и социальных процессов, а также обеспечению надлежащего уровня и качества жизни населения страны.*

**Ключевые слова:** обеспечение качества жизни, целеполагание, показатели, долгосрочное планирование, устойчивое развитие.

UDC 006 (075.8)

**A RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE PRACTICE OF GOAL  
SETTING IN ACHIEVING QUALITY OF LIFE BASED ON THE STATE  
OF LONG-TERM PLANNING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF  
THE RSFSR (USSR)**

**Shizhansky A.A.**, post-graduate student of «Moscow State University of  
management»

*Abstract. The article presents a retrospective analysis of the practice of goal setting in achieving quality of life on the basis of the state long-term planning for sustainable development of the Russian Federation, formed after the October revolution and later the Soviet Union, until its disappearance as an independent*

---

*state. The main directions and results of activities of state bodies on long-term strategic planning for sustainable development economic and social processes, and to ensure an appropriate level and quality of life of the population.*

**Keywords:** quality of life, goal setting, metrics, long term planning, sustainable development.

---

Возникшее в ходе драматических революционных событий молодое социалистическое государство, РСФСР, приступило к кардинальным и масштабным социально-экономическим преобразованиям географического и общественного пространства бывшей Российской империи, столкнувшись на фоне продолжающейся Первой мировой войны и начавшейся Гражданской войны с угрозой полного разрушения государственности и цивилизационной общности (вследствие нарушения территориальной целостности, введения экономической блокады и осуществления военной интервенции).

Следует, прежде всего, отметить, что общая схема переустройства государственных и общественных институтов была в различной степени обоснована (теоретически, идеологически и политически), но не имелось, возможно, главного - предшествующего позитивного опыта такого переустройства. Отсутствовали и «эталонные» образцы новой архитектуры государственного управления при обеспечении достойной жизни населению и устойчивого развития молодого государства, если не принимать во внимание умоглядные схемы социальных утопий, известные локальные элементы хозяйственной кооперации, примеры избирательного социального партнерства и т.п.

Общеизвестно, что новые методы исследования и управления процессами появляются тогда, когда возникает масштабная и сложная задача: стратегическое целеполагание и перспективное планирование обеспечения качества жизни и устойчивого развития в масштабах целого государства (гораздо позднее – союзного блока государств в рамках Совета

экономической взаимопомощи (СЭВ) впервые практически была поставлена и решена в РСФСР/СССР.

Оценивая характер проблем, стоящих перед государственной властью, наш выдающийся соотечественник ученый-энциклопедист А.А. Богданов в своем фундаментальном труде «Тектология – Всеобщая организационная наука» (1922) отмечал: «Легко видеть, насколько новая задача несоизмерима со всеми, какие до сих пор ставились и разрешались. Всю сумму рабочих сил общества ... придется стройно связать в один коллектив и точно скоординировать со всей наличной суммой средств производства – совокупностью вещей, находящейся в распоряжении общества; причем в соответствии с этой исполинской системой должна находиться и сумма идей (читай: знаний и целей), господствующих в социальной среде, иначе целое оказалось бы неустойчивым, механистическое соединение перешло бы во внутреннюю борьбу (читай: диссипацию). Эта триединая организация – вещей, людей и идей, очевидно, не может быть построена иначе, как на основе строгой научной плановости, а именно всего организационного опыта, накопленного человечеством». [2]

Вспоминая при этом слова Ф. Энгельса о «параллелограмме общественных сил», [9] отметим также вклад А.А. Богданова в создание методологического инструментария комплексного исследования общественного устройства и организационного поведения.

У истоков создания инфраструктуры и методологии планирования общественного прогресса и устойчивого развития в России в современном его понимании стоял академик В.И. Вернадский. Он высоко оценивал роль и значение для роста экономики комплексного и согласованного воспроизводства ресурсного и производственного потенциала во взаимосвязи с научно-техническим обеспечением процесса обновления промышленности. Сформулированная задача определения перспективных направлений и сфер развития государства в условиях разразившейся Первой мировой войны

становилась все более очевидной и острой, особенно на фоне исчерпания эффекта «низкого старта» в период бурного предвоенного развития экономики России, вызвавшего, в том числе существенные социальные трансформации и изменения в доминирующих общественных ценностях и настроениях.

Обобщая результаты анализа указанных проблем, В.И. Вернадский выступил 21 января 1915 года на заседании Физико-математического отделения Императорской Санкт-Петербургской Академии Наук с заявлением о необходимости создания Комиссии по изучению естественных производительных сил России (КЕПС) [6], которое было поддержано академическим сообществом. Уже в октябре 1915 года КЕПС провела первое расширенное заседание, определившее основное направление деятельности первого в нашей истории научно-практического центра по обеспечению долгосрочного планирования на государственном уровне [4] (прим. – В США аналогичный орган был создан годом позже – в 1916 году при Национальной академии наук образован Национальный исследовательский совет, функционирующий и в настоящее время для реализации схожих задач [4]). При разработке концептуальной основы перспективных решений комплексное технико-экономическое обоснование возможностей и условий сбалансированного и устойчивого развития страны созвучно идее В.И. Вернадского о гармоничном соответствии сферы сознательной деятельности природному многообразию.

В период революционных преобразований в России функции и значение КЕПС в условиях реализации с ноября 1917 года экономических концепций идеологии коммунизма (национализация средств производства и общественный контроль воспроизводственных процессов) объективно оказались востребованными: к концу 1918 года работало уже 20 предметных отделов по ключевым проблемам развития экономики. Первый значительный научный и методический задел, который, как справедливо отмечено в работе

О.Ю. Шибалкина [См. 8], в наши дни не только активно используется, но даже переоткрывается заново, в области обеспечения централизованного управления устойчивым развитием и стратегического планирования связан с концептуальным обоснованием и технико-экономическим анализом плановых решений именно при разработке плана ГОЭЛРО (прим. – Заметим, что предложения, положенные в основу плана ГОЭЛРО, были разработаны на основе результатов исследований и разработок отдела энергетики КЕПС, созданного еще в 1916 году и ставшего впоследствии колыбелью Энергетического института АН СССР [См. 1]) (комплексной государственной программы электрификация России) в 1920 году [См. 3] и перспективного плана развития сельского хозяйства в 1923 году (получившим неофициальное название «пятилетка Кондратьева») [См. 7].

Деятельность по их разработке и согласованию заложила также организационные основы системы перспективного планирования: декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 22.02.1921 года при Совете Труда и Обороне была образована Государственная общеплановая комиссия (Госплан).

В дальнейшем центральный плановый орган неоднократно менял название и корректировал направления своей деятельности (в 1921-1948 и в 1953-1965 годах в функции Госплана входила также организация материально-технического снабжения):

1. Государственная общеплановая комиссия при Совете Труда и Обороне РСФСР (22.2.1921-13.7.1923 годы); Государственная плановая комиссия при Совете Народных Комиссаров СССР (13.7.1923-15.3.1946 годы);
2. Государственная плановая комиссия при Совете Министров СССР (15.3.1946-9.1.1948 годы);
3. Государственный плановый комитет при Совете Министров СССР (9.1.1948-25.5.1955 годы);

4. На базе Госплана были созданы Государственная экономическая комиссия Совета Министров СССР по текущему планированию народного хозяйства (25.5.1955-10.5.1957 годы) и Государственная комиссия Совета Министров СМ СССР по перспективному планированию народного хозяйства (25.5.1955-10.5.1957 годы);

5. Государственный плановый комитет Совете Министров СССР (10.5.1957-24.11.1962 годы; 24.11.1962-13.3.1963 годы; 2.10.1965-5.7.1978 годы);

6. Государственный плановый комитет СССР (13.3.1963-2.10.1965 годы - при ВСНХ СССР; 5.7.1978-1.4.1991 годы - при СМ СССР). [См. 3, 7]

После упразднения Госплана СССР его функции переданы Министерству экономики и прогнозирования СССР (1.4 - 26.12.1991 года).

В 1921-1923 годах Госплан осуществлял деятельность на отраслевом уровне текущего планирования: составлялись годовые планы развития внешней торговли, топливный, продовольственный, транспортный и др. С 1923 года (практически сразу после образования СССР) деятельность Госплана распространилась на сферу согласования народно-хозяйственных планов союзных республик. Уже в 1924-1925 годы Госплан перешёл к подготовке перспективных общехозяйственных планов («Контрольные цифры народного хозяйства на 1925-1926 годы»). В дальнейшем была создана инфраструктура классического пятилетнего планирования устойчивого социально-экономического развития (разработка 1-го пятилетнего плана развития охватывала период 1928/29 - 1932/33 годов).

В декабре 1927 года в структуре Госплана СССР была образована Центральная комиссия перспективного планирования во главе с Г.М. Кржижановским, внесшим значительный вклад в создание методологии государственного стратегического управления и планирования.

Конечно, при всей сложности и масштабности решаемых аналитических, прогнозных и плановых задач (которую в дальнейшем

обеспечивала сеть научно-исследовательских институтов союзного и республиканского уровня) Госплан с точки зрения целеполагания обеспечения качества жизни населения и долгосрочного устойчивого развития страны выполнял ответственную, но все же «техническую» работу: в системе государственного и хозяйственного строительства определяющую роль выполняли высшие партийные органы коммунистической партии.

Это не является достоинством или недостатком созданной в СССР системы стратегического целеполагания и планирования. Ключевым моментом здесь является универсальная схема экзогенного определения главных целей устойчивого развития социально-экономической системы. При этом с философских позиций идеологическая база определения и обоснования целей развития была абсолютно корректна.

В конкретных исторических и общественно-экономических условиях во главе угла стояли ценностные установки обеспечения потребностей человека и общества в рамках принятой идеологической доктрины.

В рамках этой диспозиции смыслов уже можно проводить дискуссию и выносить оценочные суждения о качестве данной модели управления развитием. Но в рамках господствующей идеологии подобная схема управления развитием была адекватной системе предъявляемых требований к регулированию социально-экономических процессов на государственном уровне (в условиях централизации управления и правового решения вопроса спецификации прав собственности, прежде всего на средства производства). Отметим также, что в содержательном плане базовые декларируемые цели и условия социально-экономического развития в СССР удивительным образом совпадают с приоритетами реализуемой в настоящее время концепцией устойчивого развития (и разделяемой мировым сообществом независимо от политических симпатий к той или иной модели общественно-политического устройства).

С методологической точки зрения обоснование целевых ориентиров развития и подготовка проектных предложений по уровню плановых заданий (целевым показателям) основывалось на широком спектре аналитических и прогнозных исследований, выполняемых Госпланом и подведомственными учреждениями (во взаимодействии с профильными научно-исследовательскими академическими и отраслевыми организациями), направленных на оценку различных вариантов согласования (балансировки) социально-экономических показателей, включая показатели качества жизни населения.

Формирование системы целевых показателей в Советской России, а затем и в СССР, было строго подчинено логике проектирования будущего страны, победившего пролетариата и находило своё документальное воплощение в материалах партийных съездов.

Как и в любой новой сфере человеческой деятельности, в сфере стратегического планирования устойчивого развития и обеспечения достойного уровня и качества жизни были и трудности, были и ошибки. Но постепенно созданный механизм планового хозяйства (включая элементы того, что позднее назовут программно-целевым и проектным управлением) продемонстрировал «катастрофические» (с точки зрения оценки рациональности и эффективности капиталистического способа производства) темпы и качество экономического развития. При этом рост экономики институционально был сбалансированным по структуре общественных потребностей (здесь вспоминается современная концепция устойчивого развития, ориентированного на удовлетворении базовых запросов обеспечения благополучия человека и общества). Плановость и регулируемость развития (при всех административных издержках) позволяет избежать своеобразного «экономического самоедства». Несовершенство и ограниченность рыночных регуляторов процессов экономического и социального развития провоцирует нарастание кризисных явлений в



экономике, что вызывает непродуктивные затраты ресурсов без получения конечных результатов развития и удовлетворения соответствующих потребностей.

Естественно, что ситуация объективно вызвала стремление ряда ответственных экспертов и политиков Запада, опираясь на критическое и взвешенное мнение научного сообщества об относительной ценности и эффективности плановых институтов, использовать механизмы государственного управления и для рыночной экономики. «Калька» управленческих идей СССР способствовала утверждению концепции социального государства, совершенствованию модели государственного капитализма, появлению правовой схемы народного предприятия и т.д.

В последующем осуществлялись попытки адаптировать элементы централизованного планирования и регулирования в рамках антагонистической общественной формации (в т.ч. разрабатываются и новые оригинальные методы и методики планирования целенаправленного развития на государственном и корпоративном уровнях экономики): следует отметить наиболее известные концепции социализации капитала - теория коллективного капитализма (К. Кларк, Г. Минз и др.); теория социального рыночного хозяйства (А. Мюллер-Армак, Ж. Ламперт, Л. Эрхард и др.); теория конвергенции или концепция смешанной экономической системы (Я. Тинберген, А. Лалеф, Р. Солоу, Э. Беттхер, Дж. Гелбрейт и др.).

К сожалению, параллельно формируются и реализуются информационные и специальные программы разрушения опасного конкурента в соперничестве цивилизаций. Тем не менее, «калька» управленческих идей СССР способствовала утверждению концепции социального государства, совершенствованию модели государственного капитализма, появлению правовой схемы народного предприятия и т.д.

В концептуальном отношении формирование системы целей (и плановых показателей) устойчивого развития инициировалось высшими

партийными органами КПСС (Политбюро и Центральный комитет) на основе трансляции и трансформации постулатов развивающейся марксистско-ленинской идеологии. Заметим, что это не исключало конкуренцию альтернативных идей и вариантов планов перспективного развития (были свободные партийные дискуссии и по программе коллективизации, и по плану индустриализации).

Конечно, здесь нельзя забыть трагические для нашей страны последствия политических дебатов в более поздний репрессивный период развития СССР, происходившие однако на фоне обострившейся внешней политической и военной обстановки, когда ограничительные меры принимались и в рамках «демократических» форм правления.

В более поздний период предпринимались попытки децентрализации полномочий и ответственности за определение и реализацию целей социально-экономического развития страны (проект Н.С. Хрущева вертикальной дифференциации советов народного хозяйства) и трансформации системы мотивации экономических агентов в централизованной экономике (экономическая реформа Н.А. Косыгина).

Обеспечением комплексности и согласованности подготавливаемых проектов решений занимались экспертные группы аппарата ЦК КПСС: отраслевые и межведомственные отделы и проблемные комиссии во взаимодействии с аналитическими подразделениями правительственного уровня (прежде всего, Госплана СССР) и профильных академических и отраслевых научных организаций. Можно увидеть в этой схеме только реализацию закрепленного тогдашней конституцией (6-я статья) тезиса «о руководящей и направляющей роли партии», но содержательно этим обеспечивалась функция централизованной координации стратегических инициатив развития, характерной и для современных структур государственной управления (красноречивым свидетельством чего является деятельность разнообразных советов и комиссий, действующих в рамках

президентской или правительственной форм построения исполнительной власти).

Партийные решения и целевые установки развития в дальнейшем транслировались через решения съездов и пленумов КПСС на союзный и республиканские уровни исполнительной власти, воплощаясь в показатели плановых документов, формируемых в структуре Госплана [5]. Отталкиваясь от задач обеспечения потребностей народного хозяйства и граждан, в планировании приоритетов развития Госплан СССР опирался на разработку и обоснование планов производства и распределения продукции в натуральном выражении: товарная номенклатура включала в себя от 500 (в начале 1930-х годов) до почти 150 000 (в конце 1980-х годов) позиций (прим. – Когда начался процесс реформирования модели экономики и, соответственно, схемы государственного планирования с ключевым её моментом – принятием летом 1987 года Закона о государственном предприятии, давшего последним значительную хозяйственную самостоятельность, включая область ценообразования, – Госплан СССР в 1989 году был упразднен), детализированных в 2000 балансах (с учетом разработок отраслевых министерств – 15 000) [5]. Когда говорят о чрезмерной централизации и бюрократизации процесса планирования в СССР, следует принимать во внимание то обстоятельство, что в 1990 году, например, номенклатура производимой продукции в СССР достигала 24 млн. наименований (т.е. «цифра» плана потенциально измеряла лишь 0,625% структуры пропорции потребностей).

Конечно, созданная в СССР система централизованного планирования имела идеологически определенную детерминанту. Однако это не противоречит принципам формирования систем стратегического управления, основанных на аксиологическом подходе, который имеет общенаучное значение: была сформулирована система ценностей, лежащих в основе организационной и хозяйственной работы (можно критиковать конструкцию

и состав этих идеалов, но они были в той или иной мере обоснованы в рамках имеющихся теоретических воззрений на характер общественно-экономического устройства и эволюции).

Опыт разработки и реализации в СССР планов устойчивого развития и целевых программ [10], конечно, повлиял на соответствующее развитие методологического, информационного и математического обеспечения решения прогнозных и плановых задач. Ряд разработок, не потерял своего значения и в современных условиях (в том числе, с позиции государственного аудита: при оценке эффективности планирования и реализации мероприятий программ и проектов долгосрочного устойчивого развития в Российской Федерации, а также обеспечения надлежащего уровня и качества жизни населения страны).

#### **Список использованных источников и литературы:**

1. Адамеску А. Старейший научный центр России. 90-летний юбилей КЕПС-СОПС // Обозреватель, 2005, № 3 (182).
2. Богданов А.А. Тектология: (Всеобщая организационная наука). В 2-х кн. - М.: Экономика, 1989. – Кн. 1, 304 с. – Кн. 2, 351 с.
3. Звездин З.К. От плана ГОЭЛРО к плану Первой пятилетки: Становление социалистического планирования в СССР. – М.: Наука, 1979. – 269 с.
4. Кольцов А.В. Деятельность комиссии по изучению естественных производительных сил России: 1914-1918 гг. // Вопросы истории естествознания и техники, 1999, № 2.
5. Кудров В.М. Крах модели советской экономики. - М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – 98 с.

6. Носкова О.Л. Деятельность Комиссии по изучению естественных производительных сил России под руководством В.И. Вернадского // Известия Самарского научного центра РАН, 2013, т. 15, № 3.

7. Сорокин Г.М. Планирование народного хозяйства СССР: Вопросы теории и организации. – М.: Соцэкгиз, 1961. – 459 с.

8. Шибалкин О.Ю. Проблемы и методы построения сценариев социально-экономического развития. – М.: Наука, 1992. – 176 с.

9. Энгельс Ф. Письмо Йозефу Блоху, 21-22 сентября 1890 г. / К. Маркс, Ф. Энгельс, ПСС, изд. 2-е, в 50 томах, т.37. – М.: Политиздат, 1965. – 599 с.

10. <https://uchebnik.online/economicheskaya-teoriya-knigi/tsentralizovannoe-planirovanie.html>

© Шиженский А.А.