


ЛЕКЦІЯ 2. СОЦІАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ НА РІЗНИХ ІСТОРИЧНИХ ЕТАПАХ

ПЛАН

1. Витоки соціального проектування у системі публічного управління Стародавнього світу.
 2. Розвиток соціального проектування у системі публічного управління у період Середньовіччя та епоху Відродження.
 3. Конституційна інженерія XVII – XVIII ст.ст.
 4. Соціальна інженерія XIX – XX ст.ст.
-  **Головні поняття теми:** стародавній схід, канони, античність, поліс, політія, римська юридична техніка, середньовіччя, канонічне право, ренесанс, титанізм, утопія, золоте правило моральності, ідея суспільного договору, природне право, конституційна інженерія, утопічний соціалізм, соціальна інженерія, «держава загального добробуту»

ЛІТЕРАТУРА

1. Берман Г. Дж. Право і революція. Формування західної традиції права / пер. Г. Бенько, О. Межевікіна, Ю. Соколовський. Київ : IRIS, 2001. 652 с.
2. Бутченко Т. І. Соціально-політичне проектування : проблема взаємозв'язку суспільних потреб і державних інтересів : монографія. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2011. 280 с.
3. Лок Дж. Два трактати про врядування / пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. 265 с.
4. Пейн Т. Права людини / пер. з англ. І. Савчак. Львів : Літопис, 2000. 288 с.
5. Сміт А. Добробут націй: Дослідження про природу та причини добробуту націй / наук. ред. Є. Литвин; пер. з англ. О. Васильєва, М. Межевікіної, А. Малівського]. Київ : Port-Royal, 2001. 594 с.
6. Суїменко Є. І. Соціальна інженерія : експерим. курс лекцій : навч. посіб. / НАН України, Ін-т соціол., Вища шк. соціол. Київ : [б. в.], 2011. 224 с.

1. Витоки соціального проектування у системі публічного управління Стародавнього світу

Першовитоки соціального проектування, напевно, слід шукати в історії Стародавнього Сходу ще в IV – III тисячоріччі до н.е. Правителі Стародавніх Єгипту, Месопотамії, Індії та Китаю, у зв'язку з організацією вирішення масштабних агротехнічних завдань, були змушені створити канцелярії – окремі підрозділи у структурі апарату державної влади, що забезпечували попередню документальну підготовку ухвалення тих або інших соціальних рішень. Звідси виникла особлива категорія чиновників – державних писців, які спеціалізувалися на виконанні цієї праці. Крім того, до неї були залучені представники «протоекспертної спільноти» у давнину – жерці, які в умовах монополії міфологічно-релігійного світогляду, крім значних матеріальних багатств, накопичували і безцінний духовний досвід.

Найбільш виразні прояви соціально-проектних властивостей стародавньої духовно-конструктивної діяльності спостерігалися у технологічній сфері. Річ у тім, що створення писемності, глибокі знання астрономії (що дало можливість винайти календар), математики (зокрема, розробка методів геометричного й алгебраїчного аналізу) та багато іншого створювало передумови для конституювання організаційно-технічного проектування величезних гідротехнічних систем, оборонних пристроїв, релігійно-культових споруд. При цьому сконструйовані форми організації трудової діяльності мали не лише технологічне, але також і соціальне значення, визначаючи, по суті, систему публічного управління та соціальні статуси її учасників. Крім того, втілені технічні моделі задавали канони соціального устрою на наступні сторіччя. Це можна побачити на прикладі давньоєгипетських пірамід, що, крім суто релігійної, виконували й ідеологічну функцію,

виступаючи в ролі своєрідних символічних моделей вічного устрою суспільства на засадах авторитарно-владної ієрархії.

Велику роль для становлення соціального проектування мали античні філософи, які не обмежувалися лише теоретично-філософськими роздумами, але і намагалися змінити на краще суспільні порядки, в яких жили, долучаючись до законотворчої діяльності на системних, майже професійних засадах. Відбувався і сплеск утопічних спроб замислити та практично перетворити не просто окремі аспекти полісного життя, а навіть створити нові полісні громади, вільні від соціальних проблем і розбратів («Держава» Платона, проекти Гіподама Мілетського та ін). Подолати цей утопічний рух намагався *Аристотель*, який шукав основи соціальної гармонії у реальних історичних подіях, практичному досвіді і здоровому глузді людей. Розробці оптимального соціального ладу, представлений в трактаті «Політика», передувало колективне вивчення історії 158 грецьких міст-держав, здійснюване під керівництвом Аристотеля (з цих досліджень до нашого часу збереглося лише одне – «Афінська політія»).

Важлива віха у становленні соціального проектування пов'язана з управлінською діяльністю римських імператорів та наближених до них правників-чиновників. Осмислюючи античний досвід у галузі нормотворення, останні забезпечили якісний розвиток технологій опредметнення задумів соціальних перетворень. Йдеться про прогрес юридичної техніки, професіоналізацію правничої діяльності, подолання казуальності законотворчості. Римські юристи усвідомили відносність розв'язання проблеми конструювання загальних правил поведінки. «Ані закони, ані сенатусконсульти не можуть бути написані в такий спосіб, щоб вони враховували всі випадки, що будь-коли трапляться, але достатньо, щоб вони поширювалися на те, що більшою частиною трапляється», – відзначав імператор Юліан.

2. Розвиток соціального проектування у системі публічного управління періоду Середньовіччя та епохи Відродження

В епоху середньовіччя велике значення для становлення соціального проектування мала організаційна та нормотворча діяльність християнської церкви. Виходячи на високі позиції в ієрархії публічного управління і, отже, змушена вирішувати складні економічні, політичні та духовно-культурні завдання, вона відігравала роль активного суб'єкта соціального протопроектування, відзначившись творенням витончених конструкцій канонічного права, теократичних концепцій, налагодженням цілісних моделей внутрішньоцерковного господарювання.

У своїй сукупності церковні досягнення демонстрували неабиякий рівень проектно-конструктивних вмінь. Напевно, найбільш наочними їхніми проявами стали величні готичні собори, що будувалися протягом десятиріч, а інколи і сторіч, за єдиними архітектурними проектами та відігравали роль символічних моделей здійсненності ідеалів горнього світу. «Великі собори Європи своїми шпилями, які швидко поривалися у височінь, і контрформами, що пливли у повітрі, своїми подовженими вигнутими арками уособлювали динамічний дух руху вгору, виражали відчуття досягнення живого втілення найвищих цінностей».

Безпосередні передумови переходу соціального проектування від фази становлення до фази актуалізації у відносно самостійну професійну діяльність були закладені в епоху Відродження. У цей історичний період прискорюється розвиток матеріально-виробничої сфери, де стрімко поширювалися чисельні технічні нововведення (у текстильній промисловості, металургії, гірничій справі, суднобудуванні, архітектурі та багатьох інших галузях). Своєю чергою, матеріально-технічний прогрес зумовлював формування нових соціальних суб'єктів, зацікавлених у соціальних змінах. Ними ставали підприємці-буржуа, що мірою розвитку виробництва, розгортання мережі торгових зв'язків, комерційної інфраструктури збагачувалися, здобували економічну могутність і, відповідно, все більше

переймалися своїм безправ'ям, закріпленим ієрархічними традиціями феодалізму, а відтак налаштувалися на осмислення шляхів суспільних перетворень.

У трактатах, коментарях до античних праць, міркуваннях і діалогах, художніх творах і поемах, описах мандрівок у далекі країни і промовах державних та громадських діячів в епоху Відродження представлялися чисельні задуми найкращого облаштування суспільства. Крім того, з титанічного універсалізму мислителів та їх намагань відшукати загальне коріння гармонізації всіх аспектів буття випливало і характерне для цієї епохи вираження конструктивної соціальної думки у межах архітектурного та технічного проектування або, навпаки, соціальні моделі містили в собі архітектурно-технічні ідеї (подібне поєднання зустрічаємо в працях Антоніо Аверліно (Філарете), Леона Батиста Альберті, Френсіса Бекона, Томазо Кампанелли та ін.).

Завдання із забезпечення всіх проектних властивостей соціально-проектних задумів (конструктивної та функціональної цілісності, діалогічності та завершеності, відповідності та здійсненості) в епоху Відродження ще не було остаточно вирішено. Найбільших успіхів було досягнуто на економічному напрямку, де у зв'язку з бурхливим матеріально-технічним поступом та розподілом суспільної праці актуалізувалася потреба щодо зняття пережитків натурального господарювання, звичаєво-феодальних партикулярностей та забезпечення усвідомленого, проектно-організаційного опосередкування виробничих відносин. У відповідь на це відбувався прискорений розвиток математично-кількісних методів і технологій розрахунку ефективності тих або інших форм господарювання (наприклад, розробка принципів бухгалтерського обліку італійським математиком і монахом *Лукою Пачолою* (1445 – 1517). Тим самим виникала можливість для проектного освоєння як виникаючих на підставі технічних винаходів нових матеріально-технічних галузей, так і внутрішніх ще не розкритих резервів товарно-грошових зв'язків (проектування мануфактурних виробництв, розрахункових і посередницьких операцій, кредитних установ та ін.).

Незважаючи на обмеженість цієї діяльності, що, як правило, не перевищувала меж певної доволі вузької фінансової або господарської ділянки, вона набувала системного характеру, виступаючи рушійною силою становлення і розвитку загальносоціальних економічних зв'язків у масштабі країни і, навіть, цілого світу (прикладом може служити діяльність банківського будинку Фуггерів, Ост-Індської компанії та ін.). Але особливістю цього процесу було те, що позитивні соціальні наслідки були похідними від первинних задумів і намірів підприємців. Адже останні керувалися, насамперед, розроблюючи ті або інші економічні проекти власним господарським зиском. «Плани та проекти власників капіталу регулюють і спрямовують усі найважливіші застосування праці, прибуток становить кінцеву мету всіх цих планів і проектів», – відзначав Адам Сміт.

3. Конституційна інженерія XVII – XVIII ст.ст.

Створювана наукова картина природи та наочні економічні промислові досягнення породжували настрої пізнавально-конструктивного оптимізму, викликали прагнення використати кращі зразки досягнення природних явищ для переосмислення суспільних відносин та на цій підставі їхньої раціональної реорганізації. На цій хвилі протягом II пол. XVII – XVIII ст.ст. реалізувалася безліч спроб розробити проекти масштабного облаштування суспільства відповідно до «законів природи та розуму». У той же час некритичне перенесення фізичних наукових моделей на суспільну реальність зумовлювала утопічність, механіцизм багатьох задумів побудови нових суспільних форм, що виражалося в зображенні суспільства у вигляді складного механізму, що діє не за особливим соціальними, а за загальними природними законами (наприклад, фізичними законами тяжіння та відштовхування).

Поряд із тим саме в цей час завдяки розробці різноманітних версій *ідеї суспільного договору* (Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо та ін.) вдалося відійти від утопічних бажань

цілковито запрограмувати поведінку учасників суспільних відносин та наблизитися до розуміння необхідності діалогічного характеру замислення шляхів удосконалення суспільства. Завдання з творення оптимальної форми суспільного гуртожитку почало свідомо вбачатися в установленні міри соціально-корисної свободи його членів. Для цього спочатку розглядалося природне право як сукупність принципів правомірної поведінки, суть яких розкривалася за допомогою процедури універсалізації. Якщо в XVII ст. – це був припис Євангелія: «стався до інших так, як би ти бажав, щоб ставилися до тебе», то у XVIII ст. у І. Канта зустрічаємо філософсько-експліковані формулювання категоричного імперативу. Далі за допомогою поняття природного стану обґрунтовувалася неможливість їх дотримання без державної влади. І, нарешті, ідея суспільного договору синтезувала зміст понять природного права та природного стану, представляючи модель правової держави, на яку, на думку більшості прибічників договірної підходу, могли би погодитися раціонально мислячі члени суспільства.

Ш.Л. Монтеск'є на підґрунті порівняльних досліджень форм держави у різних народів доповнив концепцію правової держави ідеєю розподілу державної влади на три гілки та балансування відносин між ними. Наприкінці XVIII ст. усі концептуальні засади реалізуються у проектах конституцій Франції та США. Порівняно з французами більш успішними в реалізації конституційного проекту на практиці виявилися американці. Напевно, що головною причиною цього стала відносно незначна укоріненість у Північній Америці феодальних порядків. Отже, архітекторам Сполучених Штатів можна було замість руйнації старого більше зосередитися на завданнях із будівництва нового. Обравши в якості провідних дороговказів ідеї правової державності у версіях Дж. Локка та Ш.Л. Монтеск'є, вони здійснили якісний прорив у розвитку конституційної техніки, тобто сукупності *понятійно-теоретичних та логічних прийомів, методів, спеціальних засобів та процедур вироблення норм проекту держави*. Головне нововведення полягало у відході від синкретичних уявлень про природу конституційного ладу, що змішували поняття «форма держави» та «система законів». А вже до середини XVIII ст. будь-який законодавчий акт, звичай або державне рішення трактувалися як частина конституції. Американські ж теоретики дійшли до більш диференційованого розуміння конституції як вищого правового акту, що визначає принципи побудови уряду: «спосіб, у який він має бути організований; владу, якою він має бути наділений; спосіб проведення виборів; строк, на який обирають парламент...; владу, яку повинна мати виконавча частина уряду». Звідси проектування підвалин республіканського врядування переміщувалося в площину конституційно-правового процесу та оформлювалося як постійно діюча функція державних і недержавних соціальних суб'єктів.

Відповідно до цього, виникла ціла галузь професійної діяльності – *конституційна інженерія*, спрямована на конструювання конкретних юридично-організаційних засобів практичного втілення ліберальних макросоціальних задумів. Результатами діяльності американських конституційних інженерів – Т. Джефферсона, А. Гамільтона, Дж. Медісона, Б. Франкліна та інших – стала *дієва модель конституційного республіканського врядування*.

4. Соціальна інженерія XIX – XX ст.ст.

На фоні безпрецедентних успіхів економіко-технічної, конституційно-правової проектної діяльності особливо відчувалася проектна безпомічність людини в соціальній сфері, де одна за одною поставали невирішені проблеми масового голоду, зубожіння, безробіття, втрати соціальної довіри, руйнування сталих соціальних зв'язків (родинних, групових, національних, релігійних, духовно-культурних та ін.).

Ініційовані державними урядами європейських країн спроби загальнонаціонального вирішення соціальних проблем у XVIII – першій половині XIX ст.ст. в основному носили репресивно-інструментальний характер, зводячись до адміністративних заходів (примусова висилка злиднів до колоній, заборона бродяжництва, створення так званих «робітничих будинків» та ін.). Зважаючи на це, проектування соціальної сфери, як системний феномен,

народжувалося, насамперед, на громадянському рівні, відзначаючись просторово-часовою локальністю, реалізуючись тими або іншими учасниками громадянського суспільства (церковними організаціями, благодійними товариствами або окремими підприємцями) та не змінюючи стихійну якість розгортання соціальних процесів на макрорівні.

О. Конт (1798 – 1857) прагнув обґрунтувати можливість соціальної інженерії як професійної проектної діяльності з вирішення соціальних проблем («соціальних хвороб») на підґрунті наукових соціологічних знань.

Соціально-інженерний підхід був підхоплений представниками так званого утопічного соціалізму (Роберт Оуен, Шарль Фур'є, Етьєн Кабе та ін.). Особливість утопічних соціалістів полягала у тому, що вони не просто виступали за волонтаристське скасування індивідуального права на приватну власність. Натомість вони прагнули в науковий спосіб розкрити об'єктивні історичні закономірності усуспільнення матеріально-виробничої сфери. Далі, не задовольняючись загальними прогнозами, проектували оптимальні форми та шляхи якнайшвидшого наближення бажаного майбутнього.

Так, *Ш. Фур'є* запропонував проект «нового соціетарного ладу», ядро якого повинні були скласти «фаланги» – невеликі соціально-виробничі громади. *Р. Оуен* в якості основи гармонічного суспільства бачив «трудоі комуни». Встановитися новий лад мав без підтримки влади, а лише внаслідок соціально-проектної ініціативи окремих добродіїв, що мали успіхом власних починань пробудити у громадськості бажання наслідувати «соціетарний», або «комунальний», досвід.

Практичні спроби реалізувати ці соціальні проекти, що неодноразово здійснювалися впродовж XIX ст. у різних куточках планети у цілому виявляли їхню утопічність. Переважно зорієнтовані на безумовне вирішення протиріччя між інтересами особистості та колективу, вони часто спричинювали виникнення авторитарних та одноманітних ідеологічно-організаційних порядків, які надзвичайно обмежували індивідуальну свободу людини, гальмували її творчий саморозвиток. Але інколи учасникам комунальних експериментів удавалося уникнути догматичного слідування тим або іншим монологічно заданим проектним шаблонам, а натомість зберегти в своєму середовищі певну міру демократичності і динамічної діалогічності. Тоді створювані об'єднання могли існувати тривалий час (наприклад, «фамілістер», створений наприкінці 1850-х років Ж. Б. А. Годеном відповідно до окремих ідей Ш. Фур'є, проіснував до 1930-х років).

У XX ст. досвід соціальної інженерії виявився затребуваним у багатьох країнах. Після відповідних конституційно-демократичних процедур перевірки на загальносоціальну значущість багато досягнень соціальних інженерів XIX – XX ст.ст. було імplementовано до конституції та соціального законодавства. Власне, в такий спосіб були реалізовані та перетворилися на традиції, що зберігають своє значення до сьогодні, чимало соціально-проектних ініціатив зі створення профспілок (ідеї Р. Оуена, британських чартистів, німецьких соціал-демократів та ін.), товариств взаємного страхування (проект консенсусу підприємців і робітників Ф. Тейлора), системи пільгового банківського кредитування нужденних (проект «народного банку» П. Ж. Прудона), організації служб зайнятості (проекти бірж праці), пенсійного забезпечення тощо.

У першій третині XX ст. Дж. М. Кейнс обґрунтовує економічну доцільність активної участі держави в регулюванні ринкових відносин і забезпеченні добробуту широких верств населення. Унаслідок відповідних конституційних змін у другій половині XX ст. виникає «держава загального добробуту», або соціальна держава, органи якої стають провідними суб'єктами соціальної інженерії. Усе це зумовлювало зростання масштабу вирішуваних соціально-проектних завдань, стимулювало виникнення системи співробітництва представників держави та громадянського суспільства у галузі соціального проектування.