

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОЗДАНИИ ИНКЛЮЗИВНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ СРЕДЫ

© 2022 **Ваславский Ян Ильич**

кандидат политических наук, доцент кафедры политической теории
Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД РФ, Россия, Москва
E-mail: vaslavsky@yandex.ru

Неспособность государств мира противостоять чрезвычайным ситуациям, угрожающим жизни миллионов граждан в условиях Пандемии COVID привела к введению режимов социальных и экономических карантин в борьбе с коронавирусом. Последствия социального кризиса невозможно переоценить, особенно в связи с необходимостью восстановления экономики. Рост недоверия граждан к государству был вызван нарушением их привычного образа жизни, ростом безработицы и ухудшением их благосостояния. Выявились существенные различия между индивидуальными ценностями и предпочтениями, которые институционализированы государством. Следовательно, приоритетом для государства должно стать восстановление доверия граждан путем создания более инклюзивной социальной среды, минимизации негативных последствий социально-экономического кризиса.

Ключевые слова: *Инклюзивная социальная среда, государственно-частное партнерство, неопределенность будущего, формальные институты, индивидуальные ценности.*

Стремительное распространение смертельно опасной для жизни человека пандемии COVID-19 послужило проверкой устойчивости существующих социальных устоев общества, а также глубины взаимного доверия между людьми и обществом, гражданами и государством. Своеобразие кризисов, вызванных пандемией COVID-19, было обусловлено действиями государств, не сумевших быстро выявить «нулевого» больного и введших режимы карантина, разрушающие структурную целостность национальных обществ и экономики. Тяжесть такого испытания, выпавшего на плечи отдельных граждан по мере разрушения их благосостояния и устоявшегося образа жизни, обернулась переоценкой роли государства и общества в обеспечении стабильности домохозяйств.

Наиболее ярким проявлением таких индивидуальных переоценок стало соблюдение или несоблюдение гражданами режимов самоизоляции, поскольку они стали функцией степени их доверия к действиям своего государства и индивидуального стремления следовать чрезвычайным нормам самоизоляции. поведение, навязываемое в обществе в связи с пандемией COVID-19. Таким образом, коронавирус обнажил главную «пружину» современных обществ, которая не смогла смягчить последствия неожиданного заражения,

опасного для жизни человека, и способствовала развитию социетального кризиса как демонстрации структурной разобщенности национальных обществ.

Именно в этом контексте эксперты Boston Consulting Group [1] рассматривают вспышку COVID-19, в первую очередь, как общественный кризис. Оценки экспертов показали, что социально-экономический карантин, направленный на сдерживание экспоненциального роста заболеваемости коронавирусом в странах мира, привел к беспрецедентным потерям как в человеческих жизнях, так и в национальном благосостоянии. В то же время COVID-19 обозначил приоритетность социальных проблем, которые к тому же усугубились абсолютным падением объемов материального производства в мире. Пандемия диктовала безальтернативную подчиненность функций государства: сначала стабилизировать эпидемиологическую ситуацию в стране и только потом тратить время на восстановление экономики после карантина.

Эксперты Boston Consulting Group (BCG) обозначили этот новейший дуализм в действиях правительства как «эпиномику» [2]. В эпиномической политике подчеркивается первостепенное значение обеспечения здоровья и жизни граждан,

достижение которых является безусловным фактором возможности успешного возрождения экономики. При этом специфика первой проблемы связана с тем, что наряду с физическим здоровьем граждан в условиях выравнивания эпидемиологической ситуации в стране едва ли не самым важным для государств становится устранение негативных последствий общественного кризиса. В последнем случае речь идет о механизмах социализации личности в структуре общества.

Что касается снижения масштабов неопределенности посткоронавирусной реальности, то оно во многом связано с формированием более инклюзивной социетальной среды и предопределено изменением функций государства в социально-экономической системе. Причем этот вопрос имеет как теоретическую подоплеку, так и множество прикладных проблем, поскольку в прошлом не существовало «лучших практик» поведения государства в ситуациях, подобных пандемии COVID-19.

С точки зрения стратегических целей развития социальных сообществ в посткоронавирусном будущем важнейшим становится восстановление их социальной целостности как объективное условие быстрого восстановления экономики после карантина и адекватного приемлемого сценария развития событий. Собственно, об этом свидетельствует следующий вывод Стратегического обновления Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) от 14 апреля 2020 года: «Правительства также должны перепрофилировать и задействовать весь имеющийся потенциал государственного, общественного и частного секторов для быстрого расширения системы общественного здравоохранения». Речь идет о восстановлении сферы пересечения ценностей общества как целостности граждан и общественного выбора, агрегированных государством.

Практически все эксперты признают, что после пандемии COVID-19 глобальный мир станет другим, но сохранит и граждан, и общество, а социальный кризис должен быть устранен государством для дальнейшего социально-экономического прогресса. В связи с этим следует подчеркнуть, что особое значение приобретает институциональный аспект механизма государственного вмешательства в общество и экономику. Это связано с тем, что именно формальные институты в руках государства могут стать действенным инструментом восстановления социальной целостности национальных общностей.

В данном случае речь идет не о механизме наказания, интегрированном в структуру формальных институтов, а о приоритете механизма институционализации общественно значимых норм поведения граждан в обществе. А последнее невозможно без восстановления социальной целостности общества, доверия личности к своему государству. Именно в этом контексте государственно-частное партнерство (ГЧП) может стать наиболее приемлемой для государства площадкой для апробации новых механизмов выхода из общественного кризиса. Это связано с тем, что формы организации ГЧП опосредуют социальное взаимодействие государства с частным инвестором при реализации социально значимых проектов, преимущественно в инфраструктуре. И, в случае успеха, все заинтересованные стороны этих инфраструктурных проектов будут транслировать положительные результаты через структурные отношения в общество: через инвесторов, сотрудников, их родственников, работодателей, всех участников ГЧП и местные сообщества.

И, поскольку до COVID-19 национальные государства не могли похвастаться большими успехами в развитии проектов ГЧП, а формальные институты в руках государства во многом препятствовали расширению практики ГЧП, то теперь у государства появляется второй шанс. Сейчас наиболее актуальной является сложнейшая проблема восстановления социальной целостности, предопределяющая социально-экономическую динамику местных сообществ в посткоронавирусном будущем.

Следует отметить, что национальные правительства были вынуждены прибегнуть к экстренным мерам борьбы с пандемией COVID-19, введя режим «самоизоляции» для граждан и блокируя экономическую и финансовую системы на национальном уровне. Г. Гопинат, экономический советник и директор Исследовательского департамента МВФ, определил глобальный экономический кризис 2020 г. как глобальный «локдаун» из-за «великой самоизоляции» или «большого карантина» [3]. По мнению Даниэля Сасскинда, нынешнюю ситуацию следует ассоциировать с «...самостоятельной экономической катастрофой как необходимым политическим ответом на сдерживание его (COVID-19) распространения» [4]. По мере ослабления первой волны пандемии COVID-19 и возникновения реальной угрозы ее второй волны социальные проблемы нацио-

нальных сообществ вынуждают их обращаться в будущее к созданию более инклюзивной социальной среды с другими функциями государства и с другими социальными и экономическими приоритетами.

С одной стороны, граждане предъявляют свои основные претензии в связи с пандемией коронавируса, социальным и экономическим карантинном и его разрушительными последствиями для физических лиц к государству, и именно государство обвиняют во всех проблемах с коронавирусом. [5]. Но, с другой стороны, их основные стремления вернуть себе прежнее благополучное положение, как и свой социальный статус, в большей степени связаны с государством. Эксперты VCG пишут следующее: «Не менее важно наличие готовности к изменениям. Граждане хотят видеть путь вперед к светлому будущему. Бизнес-лидеры будут охотно поддерживать долгосрочный рост, который он вызовет. И инвесторы будут его финансировать». [6].

Иными словами, чрезвычайные условия, вызванные пандемией коронавируса в 2020 году, сделали национальные государства последней инстанцией, которая была вынуждена нести все финансовые затраты, связанные с локдауном в национальной экономике, с социальной поддержкой населения и фискально-денежной поддержкой. Помощь частным фирмам, бизнес которых был заблокирован. В результате бюджетные расходы национальных правительств достигли предельного уровня, а бюджетные доходы сократились до минимума. Что же касается предпринимателей, чей бизнес пришел в упадок или полностью закрылся, то они потеряли выручку и прибыль, возможность выплачивать зарплату работникам, погашать кредиты и платить налоги, а также строить стратегические перспективы развития. В этих условиях партнерство национальных государств и частных инвесторов в реализации социально значимых проектов становится не только возможным, но даже более необходимым, чем до COVID-19. Кроме того, в кризис значительно возрастает значимость социально значимых проектов, особенно в инфраструктуре, за счет сокращения периода экономического спада.

Настоятельная необходимость создания более инклюзивной социальной среды, расширения необходимой для восстановления социальной целостности общества и ускорения экономического прогресса предопределяет возрастающую потребность в теоретическом обосновании новых

функций национального государства, факторов повышения эффективности формальных институтов в его руках. При этом особенно важным становится поиск такого структурного уровня национальных систем, который мог бы служить на практике «платформой», позволяющей государству принимать системные решения и анализировать эффект от их реализации в конкретных проектах. В данном случае речь идет о допустимых формах организации ГЧП [7]. Их многочисленные модификации можно условно структурировать в виде «институциональных матриц» [8].

Теоретическое обоснование «институциональных матриц» может служить основой для определения политического выбора государств в пользу тех или иных форм ГЧП с учетом их структурной вариативности, возможности «проектировать» различные варианты партнерства в зависимости от национальных особенностей, конкретных требований партнеров, приоритетных отраслей. и сфер экономической деятельности, а также эффективности инструментов снижения рисков в условиях повышенной экологической неопределенности на этапе восстановления после COVID-19 [9].

Еще в 2017 году первый Саммит Всемирного экономического форума по влиянию на устойчивое развитие был посвящен высокой значимости ГЧП для обеспечения устойчивого развития национальных экономик во всем мире. По мнению политиков, ученых и практиков, только расширение партнерства государства и частного бизнеса позволит достичь Целей ООН в области устойчивого развития и реализовать положения Парижского соглашения по климату к 2030 г. [10]. В условиях COVID-19 такое значение ГЧП следует трактовать в контексте необходимости формирования и расширения организационных структур партнерства (сотрудничества, кооперации) государства и частного бизнеса, потенциал которых огромен и может быть успешно использован для раскрытия экономической «локдаун» на национальном уровне [11]. В нынешних условиях очень важно теоретически переосмыслить причины, препятствовавшие широкому распространению практики развития ГЧП до COVID-19, а также условия, которые должны быть созданы для скорейшего внедрения многообразных форм такого партнерства в фазу восстановления после Covid-19 [12].

Проявления неэффективности государства и наиболее яркой современной формы «прова-

лов» государства — общественного кризиса, вызванного введением чрезвычайного положения в ответ на пандемию COVID-19, имеют вполне определенные оценки по человеческим и экономическим потерям, что свидетельствует о необходимости коренного изменения функций государства. В результате его неэффективная деятельность очень дорого обходится обществу. Таким образом, к 2020 г. растущий государственный долг из-за пандемии коронавируса достигнет самого высокого уровня за всю историю наблюдений — 101,5% мирового валового внутреннего продукта (ВВП) [13].

Восстановление упущенных возможностей связано с императивом, связанным с направленностью государства на создание более инклюзивной социальной среды, в первую очередь за счет реализации социально значимых инфраструктурных проектов. А их организация на основе ГЧП является приемлемой формой снижения затрат общества на содержание государства и повышения эффективности реализуемых проектов.

Расширение поля неопределенности в пост-коронавирусной действительности вызывает рост спроса на прикладное обоснование допустимых форм организации ГЧП. Их многочисленные модификации можно условно структурировать в виде «институциональных матриц», на основе которых определяется экономический подход национальных государств. Выбор тех или иных форм ГЧП для социально значимых инфраструктурных проектов должен основываться на адаптации их структурной вариативности, возможности «проектировать» различные варианты партнерства в зависимости от национальных особенностей, конкретных требований партнеров, приоритетных отраслей и направлений экономической деятельности и эффективности инструментов снижения риска, направленных на создание более инклюзивной социальной среды.

Решение проблем социально-экономического кризиса, вызванного COVID-19, во многом зависит от эффективности государства на основе восстановления взаимодействия и взаимного доверия между государством и обществом. На первый план выходит существенная проблема эффективности формальных институтов в руках государства в условиях ликвидации негативных последствий общественного кризиса. Это становится возможным только в том случае, если государство уделяет приоритетное внимание созданию более инклюзивной социальной среды.

В свою очередь, это предполагает замену перераспределительных фискальных функций государства его миссией профессионально оценивать ценностные предпочтения домохозяйств, доминирующих в обществе, и находить эффективные институциональные решения в механизме агрегирования общественного выбора.

В таких условиях частный бизнес становится приоритетным структурным уровнем, позволяющим государству вырабатывать свои практические решения в сфере восстановления социальной целостности общества, поскольку именно частный бизнес в полной мере представляет интересы многочисленных стейкхолдеров. В этом контексте ГЧП является адекватной площадкой для апробации формальных институтов, позволяющих государству оценивать предпочтения и ценности частных инвесторов, расширять зону их совпадения с приоритетами государственной политики и тем самым закладывать основы для более инклюзивной общественной окружающей обстановки. Последнее наиболее осуществимо на примере сферы общественных благ как приоритетного направления партнерства государства и частного бизнеса.

После COVID-19 государство вынуждено учитывать бюджетные ограничения и делать осознанный выбор среди возможных форм «альянсов» между государством и частными инвесторами. При этом должны учитываться как традиционные цели минимизации транзакционных издержек и повышения эффективности операций с общественными благами, так и временные параметры получения общественно значимых результатов. Институциональная матрица позволяет государству варьировать формы организации ГЧП с учетом сочетания предпочтений частных инвесторов и государственного сектора

Многообразие форм ГЧП позволяет государству и частному бизнесу оптимизировать распределение рисков и бремени расходов по мере расширения возможностей государственного сегмента, а также в процессе создания оптимальных «правил игры», условий и эффективных стимулов для максимального использования потенциала национальной экономики. Успех ГЧП на этапе «борьбы» с пандемией COVID-19 во многом зависит от того, насколько сработает технология привлечения частных инвестиций в реализацию капиталоемких долгосрочных проектов. Инвестиции в инфраструктуру дают быстрый результат в восстановлении экономики, так как сразу же

создаются рабочие места в строительстве и промышленности, а рост занятости помогает поддерживать потребительский спрос. Но самое главное, краткосрочный рост спроса сопровождается долгосрочным мультипликативным эффектом. Для достижения этих целей необходимо сделать все возможное для создания среды восстановления, основанной на доверии, которая является совместной и удобной для партнеров и заинтересованных сторон. Национальным правительствам следует пересмотреть инфраструктурные проекты ГЧП в секторах, наиболее пострадавших от кризиса, — аэропорты, порты, дороги, транспорт и энергетика, — чтобы понять влияние на спрос и предложение. При этом не обсуждается первоочередная важность создания национальной системы здравоохранения, способной оперативно принимать превентивные меры и работать над предотвращением разрушительных последствий таких инфекций, как COVID-19.

В любом случае первоочередными проблемами, которые необходимо решить в кратчайшие сроки, являются получение адекватной оценки государствами эффективности договорных положений по проектам ГЧП, экспертное рассмотрение реструктуризации и согласование источников контрактного финансирования, рас-

смотрение договоров и проблемных активов, инструменты управления. Это должно быть сделано при обсуждении с правительствами и их частными партнерами и другими соответствующими заинтересованными сторонами, такими как финансисты и регулирующие органы. В результате восстановления общественного консенсуса можно получить значительный макроэкономический эффект. По данным Института экономической политики (США), каждые 100 млрд. долларов США, потраченные на инфраструктурные проекты ГЧП, приводят к созданию примерно 1 млн. рабочих мест (полная занятость), а каждый доллар, вложенный в транспортную инфраструктуру, вносит дополнительный вклад в экономическое развитие страны. Происходит рост на уровне 1,5–2 долл. США за счет развития торговли, активизации бизнес-процессов в регионах страны и повышения мобильности населения. [14]. При этом рост реализуемых социально значимых проектов ГЧП будет внешне демонстрировать профессиональный уровень государства и свидетельствовать об их направленности на решение проблем простых граждан. И наоборот: его отсутствие скажет о низком уровне вовлечения частных инвесторов в совместные проекты с государством.

Библиографический список

1. Бостонская консалтинговая группа (2020). COVID-19: побеждай в битве, побеждай в будущем. Избранные идеи апреля.
2. *Гьяджа, Марин, Рич Хатчинсон, Адам Фарбер, Аманда Бриммер и Дэн Кан* (2020). Три пути в будущее. Анализ Boston Consulting Group, 27 мая.
3. МВФ (2020). Великая изоляция. Перспективы мировой экономики, апрель. Вашингтон, округ Колумбия.
4. *Сасскинд, Даниэль.* (2020). Как изменится мир после COVID-19? Финансы и развитие. Ежеквартальное издание МВФ, июнь, том. 57, № 2 стр. 26–27
5. *Корчакова-Хиб Наталья* (2020). Мы строим самолет, летая на нем. БЦЖ. 3-й вебинар: ГЧП и COVID-19 29 апреля. С. 12
6. *Шверцлер, Кристиан, Джемма Хендерон, Джайкумар Патель, Мартин Манетти, Винсент Чин, Мунал Ратор, Моамед Махмуди и Дваа Осман* (2020). За пределами кривой. Как правительства могут мобилизовать свои страны для восстановления. Бостонская консалтинговая группа. Май.
7. *До, Тьерри* (2020). Почему устойчивая инфраструктура является ключевой частью восстановления экономики после COVID. 08 сентября. Всемирный экономический форум
8. *Ваславский Ю. Ваславская И.* (2019). Государственно-частное партнерство: институциональный подход. Москва: Аспект Пресс.
9. *Ваславский Ю. Ваславская И.* (2019) Инфраструктурные проекты государственно-частного партнерства: политика бюджетной консолидации в России и повышение эффективности государственных расходов. В: Бруно С. Сержи (ред.) Моделирование экономического роста в современной России, Лондон: Emerald Publishing. ПП. 199–228.
10. Всемирный экономический форум (2017 г.). Отчет об инклюзивном росте и развитии. Женева: ВЭФ
11. Всемирный экономический форум (2019 г.). Преобразование инфраструктуры: основы для переноса четвертой промышленной революции в инфраструктуру. Документ сообщества. Ноябрь. Женева: ВЭФ

-
12. *Бакстер, Дэвид* (2020). 3-й вебинар по PPP и COVID-19 29 апреля. ПП. 1–3
 13. *Гаспар, Витор, Лам В. Рафаэль и Раисси Мехди* (2020 г.). Фискальная политика для восстановления после COVID-19. Блог МВФ. Взгляды и анализы по экономике и финансам. 6 мая. пп. 1–7
 14. Международный валютный фонд (2020 г.). Политика поддержки людей во время пандемии COVID-19. Фискальный монитор. МВФ. Апреля. Вашингтон, округ Колумбия.