

ИНОЙ

«Сегодня самым важным делом в мире занимается великий перуанский экономист Эрнандо де Сото».

— Бывший президент США
БИЛЛ КЛИНТОН

ПУТЬ

«Самым главным вкладом де Сото стало указание на то, что ретроспективно может показаться очевидным: люди везде хотят одного и того же».

— Бывший президент США
ДЖОРДЖ БУШ-СТ.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ОТВЕТ ТЕРРОРИЗМУ

ЭРНАНДО ДЕ СОТО

Автор книги
«Загадка
капитала»

Эрнандо де Сото Иной путь. Экономический ответ терроризму

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3951635

Иной путь: Экономический ответ терроризму / Эрнандо де Сото ; пер.

с англ. Б. Пинскера.: Социум; Челябинск; 2008

ISBN 978-5-91603-646-6

Аннотация

Книга ведущего перуанского экономиста Э. де Сото, с 1989 года экономического советника президента Перу, начавшего рыночные реформы в охваченной гражданской войной отсталой и нищей стране, была буквально бестселлером в 80-е годы не только в Перу, но и во всей Латинской Америке. Де Сото сумел на громадном эмпирическом материале доказать, что причины нищеты и отсталости Перу – источник взаимной вражды и беззакония – коренятся в несовершенстве законов о собственности, в первую очередь о собственности на землю. Легализация частной собственности, де бюрократизация экономики и сокращение правительственного вмешательства в хозяйственную деятельность есть единственный путь к гражданскому миру и процветанию – этот вывод де Сото особенно актуален для России. Для второго издания, вышедшего в 2002

г., автор написал большое предисловие, где рассказывает о том, как проведение экономических реформ в Перу помогло этой стране справиться с террористическим движением «Сверкающий путь». Именно в пик наименованию этой террористической организации книга получила название «Иной путь». Автор известен российским читателям книгой «Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире».

Содержание

Иной путь	5
Предисловие автора ко 2-му изданию	8
Предисловие к 1-му изданию	71
Предисловие	90
Слово благодарности	106
Часть первая	112
1. Введение	112
Миграция	119
Враждебный прием	125
Из мигрантов в тенивики	127
2. Внелегальное жилищное строительство	134
Незаконный захват собственности	137
Захват	138
Конец ознакомительного фрагмента.	151

Эрнандо де Сото

Иной путь. Экономический ответ терроризму

Иной путь

«Перуанский экономист Эрнандо де Сото помог нам понять одно из явлений мировой экономики. Не из официальной статистики, а наблюдая жизнь на улицах Лимы, он обнаружил, что бедняки в Латинской Америке, никогда не читавшие Джефферсона или Адама Смита, установили демократический порядок вне легальной экономики и организовали свое частное параллельное хозяйство на принципах свободной нерегулируемой деятельности. Величайшая заслуга де Сото в том, что он указал на кажущиеся очевидными обстоятельства: люди везде хотят одного и того же. Когда правительство не вмешивается, люди повсюду организуют свою жизнь одинаковым образом. В рецепте де Сото содержится ясная и многообещающая альтернатива экономической стагнации в Латинской Америке и других странах мира. Правительства должны впустить «нелегальных» работников в нормальную хозяйственную жизнь и отойти в сторону, дав возможность расцвести

индивидуальному предпринимательству».

Президент Джордж Буш. Из речи на ежегодной сессии Мирового банка и Международного валютного фонда. 27 сентября 1989 г.

«“Иной путь” – значительное достижение. Эта книга должна встряхнуть латиноамериканские правительства и стать путеводителем для тех, кто хотел бы помочь беднейшим из бедных. Эта удивительная книга подробно рассказывает о том, как группы бедняков захватывают земли и пытаются узаконить построенные ими дома, как вырабатывается простейший земельный регистр, как планируются и организуются услуги во внезаконном секторе пассажирских перевозок и как торговцы вразнос сначала захватывают участки улиц для своих киосков, а затем создают собственные рынки».

The Economist

«Эрнандо де Сото свободен от бесплодной идеологической конфронтации. Его точные оценки выходят далеко за рамки перуанской действительности и приобретают универсальное значение.

«Иной путь» – это новая, оригинальная и фундаментальная работа, которую следовало бы изучить всем, кто несет ответственность за политическую, экономическую и культурную жизнь в развивающихся странах и верит, что они станут

развитыми».

Жан Франсуа Ревель

«Важное событие... Это успех... С выходом книги начались горячие споры о предложенных в ней революционных средствах».

Збигнев Бжезинский, бывший директор Совета по национальной безопасности

«Для латиноамериканских католиков сегодня может быть важен следующий аргумент: в противостоянии Густаво (Гутьеррес, «Теология освобождения») и Эрнандо (де Сото, «Иной путь»)... Эрнандо защищает бедняков... и выступает с революционной критикой элиты, как правой, так и левой».

Мишель Новак, теолог и писатель

«Из самой глубины этого крайне неопределенного мира звучит призывный голос экономиста Эрнандо де Сото, чья книга «Иной путь» является поворотным пунктом в исследовании необычайного предпринимательского динамизма перуанской подпольной экономики».

Ричард М. Никсон, 1989

«Эта книга проливает новый свет на реальность не только перуанской жизни, но и жизни всей Латинской Америки и других стран».

Томас Хью

Предисловие автора ко 2-му изданию

«Ба-бах!» – мощный взрыв потряс всю округу ровно в 8 часов вечера 20 июля 1992 г., когда многие из нас все еще были на работе в Институте свободы и демократии, расположенном в Митафлорес, пригороде Лимы. Взрыв был такой силы, что взрывная волна снесла стены и окна, разметав осколки стекла, металла и мебели, которые буквально простреливали сквозь комнаты, пролетая через них словно активно несущиеся кинжалы. Бомба была заложена в припаркованном автомобиле, и силой взрыва двигатель этой машины пролетел сквозь все здание Института, сметая все на своем пути, пока в конце концов не врезался в стену соседнего дома, где-то в ста метрах от нашего Института. С расстояния многих миль можно было видеть огромное похожее на гриб облако, поднимающееся над нашей разбитой вдребезги штаб-квартирой.

Мы уже не в первый раз становились мишенью террористической атаки. Группировка «Сверкающий путь», терроризировавшая население Перу с 1980 г., считала ИСД своей интеллектуальной Немезидой. Они и прежде минировали наши помещения, обстреливали наши автомобили и угрожали нашим сотрудникам. Поэтому имевшееся у нас пред-

чувствие того, что нападение неминуемо повторится, на этот раз спасло немало человеческих жизней. За три минуты до взрыва бомбы мы слышали уже хорошо нам знакомый треск выстрелов, направленных в сторону нашего здания. Это был прием, с помощью которого нападавшие хотели вынудить охранников здания укрыться на внешних стенах, защищавшими здание ИСД. Тогда у группы командос из «Сверкающего пути» появилась возможность доставить поближе к зданию института гораздо больший смертоносный груз – в данном случае, согласно проведенному полицией расследованию, это был автомобиль, начиненный четырьмя центнерами динамита и нитрата аммония. Начавшийся обстрел послужил для нас предупредительным сигналом, позволившим выиграть несколько драгоценных секунд, чтобы шмыгнуть в укрытие и увернуться от попадания смертоносных осколков, которые через мгновение стали со свистом проноситься через наши кабинеты.



Подрыв здания ИСД

Однако не всем так повезло. Согласно сообщениям прессы, припадении погубло три человека и девятнадцать получили ранения. Среди раненых был и Эдильберто Мешас, один из охранников ИСД. Пуля попала ему в живот. Тем не менее он смог доползти да ближайшей больницы, и ему удалось выжить. Марко Тулио Охеда, полицейский, прикомандированный к ИСД, героически ринулся к начиненному

взрывчаткой автомобилю, чтобы попытаться выдернуть из бомбы горящий бикфордов шнур, но опоздал на несколько секунд. Автомобиль взорвался, и Марко мгновенно погиб. В нашем здании в это время находилось 20 человек. Когда мы поднялись с пола, отряхнулись от пыли и осколков стекла и металла, и выскочили наружу, чтобы получить представление о нанесенном ущербе, мы увидели монаха-францисканца, уже исполнявшего последний обряд над жертвами теракта, лежащими на тротуаре, – невинными прохожими, убитыми в результате обстрела и взрыва бомбы.



Машина ИСД, изрешеченная пулями

Это был воистину трагический момент. Все мы были

ошеломлены его жестокостью и глубоко потрясены гибелью невинных людей. Но никто не был удивлен. В действительности многие из нас увидели в этом нападении еще одно символическое подтверждение того, что в интеллектуальной борьбе против группировки «Сверкающий путь» мы на самом деле одерживаем победу. Наибольший оптимизм проявлял наш признанный учитель Мариано Корнэхо, гуру нашего исследовательского центра. Он вбежал в то, что осталось от моего кабинета, буквально спустя 15 минут после взрыва. Мариано жил всего в нескольких кварталах от ИСД. Услышав взрыв, он сразу понял, что стало объектом нападения. «Какое еще требуется доказательство того, что мы загнали “Сверкающий путь” в угол? – спросил он меня. – Они исчерпали все имевшиеся у них аргументы и теперь могут разговаривать только на языке пороха. Они не знают, что им делать».

Мариано имел в виду, что пятью годами ранее мы опубликовали в Перу книгу под названием «Иной путь», тем самым вступив в прямое противостояние со «Сверкающим путем». Как видно из названия, книга была прямым вызовом этой террористической группировке. Основанная на прочном фундаменте конкретных статистических данных и достоверных фактов, книга предлагает гораздо более реалистичную картину бедности в Перу и предлагает более эффективную альтернативу для конструктивного решения проблем экономического развития и несправедливости, по срав-

нению с тем, что предлагали террористы.

Почему группировка «Сверкающий путь» тратила так много взрывчатки на наш исследовательский центр?

«Сверкающий путь» считает себя маоистским движением. По мнению Бернарда Аронсона, заместителя госсекретаря США по вопросам Латинской Америки, это самая кровавая и смертоносная партизанская террористическая группировка из всех, когда-либо действовавших в Западном полушарии. Аронсон рассматривал Сендеро (тропа, путь (*исп.*)), так этих террористов называют в Перу, как своего рода латиноамериканскую разновидность красных кхмеров в Камбодже. «В Латинской Америке достаточно насмотрелись на сцены насилия и террора, – говорил он в своем выступлении в Конгрессе США, – но ничто не может сравниться по жестокости с актами насилия, совершаемыми Сендеро... и можете не строить иллюзий насчет того, то произойдет, если Сендеро захватит власть. Тогда мир станет свидетелем третьего по счету геноцида в нашем столетии». Другими словами, в этом случае Перу вошло бы в историю в одном ряду с такими странами, как нацистская Германия и Камбоджа Пол Пота.

С момента начала своих активных действий в 1980 г. Сендеро мобилизовало в свои ряды более 80 000 подрывных элементов, развязав террористическую войну, в которой погибло свыше 25 000 человек. По мнению Карлоса Тапия, одно-

го из главных экспертов Перу по анализу насильственных действий, такой размах операций превратил эту террористическую группировку в самую важную политическую партию страны. По крайней мере, можно с уверенностью сказать, что она стала самой разрушительной силой в стране. Она парализовала судебную власть путем запугивания судей и освобождения из тюрем заключенных. Более 2 млн жителей Перу вынуждены были покинуть свои дома, а еще 1 млн граждан предпочел добровольное изгнание, покинув пределы страны. Эта группировка терроризировала целые деревни и города, в которых людей публично казнили, повергали пыткам, снимали живьем скальпы. При этом группировка контролировала значительную часть районов Перу, где выращивается кока – сырье для производства наркотиков.



Жертва, скальпированная боевиками Сендеро (непубликованная фотография: Оскар Мердано, журнал *Caretas*)

Еще к 1984 г. я пришел к убеждению, что «Сверкающий путь» не удастся вычеркнуть из политической жизни Перу, не нанеся ей поражения в мире идей. Подобно многим другим, я считал, что основная сила «Сверкающего пути» проистекает из ее интеллектуальной привлекательности для тех, кто оказался отторгнут системой, а также из ее способности дать политическое дело для прирожденных лидеров, будь они из университетской среды или из районов городских трущоб. Во главе Сендеро стоял Абималь Гузман,

бывший профессор философии в университете Уаманга, городке к югу от центра перуанских Анд. Избранная им стратегия не составляла никакой тайны: посредством запугивания он хотел заставить замолчать интеллектуальную оппозицию, увлечь народ своими фантазиями и создать революционный аргумент, «надежно защищенный от опровержения», как выразился бы французский мыслитель-марксист Жорж Сорель (1848–1922).

Многие интеллектуалы Перу высказывались против насилия вообще и выступали со статьями на эту тему. Они принимали участие в маршах, где люди шли с зажженными свечами, призывающими к миру вообще. Но мало кто из них осмеливался выступать против Сендеро в открытую. И действительно, уже название «Сендеро» само по себе внушало такой ужас, что его произносили только шепотом. Расширяющаяся волна террора позволяла Гузмону казаться непобедимым, таким альфа-самцом, мачо, бросить вызов которому решился бы мало кто из интеллектуалов. Заставив своих критиков замолчать с помощью запугивания, кровожадный профессор расчистил место для риторической пропаганды своих «революционных откровений» в перуанском обществе.

Для того чтобы доказать моим соотечественникам, что в предложенном Сендеро новом обществе не содержится ничего магического или сверхъестественного, я озаглавил свою книгу *El Otro Sendero*, что означает «Иной путь». Хотя я на-

писал книгу, непосредственным образом связанную только с вопросами экономического развития, и не касающуюся проблемы терроризма, я организовал текст таким образом, чтобы противопоставить его уже заигранной пластинке набивших оскомину доводов идеологов «Сверкающего пути», направленных против либеральной демократии и капитализма. Я разобрал их аргументы последовательно, один за другим, начав с их исходной предпосылки (ложность которой станет очевидна всякому, кто даст себе труд пройти по улицам Лимы) о том, что бедное население в Перу представляет собой социальный класс, который по самой своей природе предрасположен против рынков и демократии.

Когда книга «Иной путь» была опубликована в Латинской Америке в 1987 г., ее успех превзошел все наши самые фантастические ожидания. Уже став самым популярным бестселлером в Перу, эта книга быстро стала также бестселлером № 1 по всей Латинской Америке. Самая популярная в Перу газета «Охо» («Глаз»), таблоид, рассчитанный на массового читателя, пошла на необычный шаг, чтобы сделать положения и аргументы книги более доступными для тех, кому не хватает времени или кто вообще не склонен читать какие-либо книги: редакторы газеты сделали краткую сводку «Иного пути» в виде 16-страничного специального приложения и распространили в национальном масштабе. В газетах и журналах по всей стране были напечатаны рассказы об этой книге; многие из ее основных положений транслировались

по радио в перерывах между новостными программами или крутились в виде рекламных роликов, и даже попадали на страницы комиксов. Книгу обсуждали на площадях и скверах в бедных районах – шантитаунах – с севера до юга Перу. Таким образом, посыл книги глубоко проник в сознание слоев населения, исключенных из основного течения жизни.



Номер *El Diario*, таблоида движения «Сверкающий путь», с признанием того, что книга «Иной путь» привела к снижению поддержки терроризма

Посыл «Иного пути» так хорошо распространился, что Гузмани приходилось все время нападать на эту книгу в своих очерках и выступлениях. Газета «Эль Дарио», печатный орган движения Сендеро, выступала с предупреждениями, что книга «Иной путь» отвращает молодежь от террористической деятельности, препятствуя пополнению рядов движения. Сам Гузман писал в этой газете: «Ясно, что цель книги “Иной путь” – обман и введение масс в заблуждение... Она прямо нацелена на молодежь, являющуюся движущей силой общества... Она уводит молодых в сторону от народной войны».



300 000 членов Федерации водителей Перу (ФЕСНОР) объявили о своем решении пойти по иному пути

В ночь после террористической атаки Мариано Корнехо пришел к убеждению, что ИСД полностью лишил движение Сендеро интеллектуального лидерства. К 1992 г. книга «Иной путь» получила столь широкое распространение так активно обсуждалась в Перу, что ее читательская аудитория превышала число сторонников Гузмана на миллионы человек. Эта книга настолько ясно показала, что предложения,

выдвигаемые Сендеро, не отвечают нуждам бедной части населения страны, что десятки организаций бедняков, объединяющих сотни тысяч человек, открыто провозгласили через рекламные объявления в газетах свою решимость пойти другим путем. В результате Гузман, который, как правило, не снисходил до организации терактов против исследователей и интеллектуалов, расходившихся с ним во мнениях, на этот раз решил сделать ИЛ основной гражданской мишенью террора. Один этот факт сам по себе уже ясно показал всему населению Перу, что даже Гузман теперь знает о банкротстве своих идей. Той самой ночью Мариано и я сошлись во мнении, что образ Гузмана в глазах народа постепенно изменился, превратившись из образа защитника бедных в кровавого вооруженного реакционера, который убивает людей, предлагающих более убедительные идеи, чем его собственные.

Мощь хорошего классового анализа

Книга, которую вы сейчас держите в руках, содержит факты, цифры и анализ исторических событий. Все это в совокупности вдребезги разбивает все гипотезы, на которых такие радикально настроенные против рыночной экономики и демократии мыслители, как Гузман, основывают свой классовый диагноз. В противоположность последнему, в книге «Иной путь» выдвигаются следующие основные положения:

1. Большинство жителей Перу не являются пролетариями (т. е. промышленными рабочими), готовыми подняться на борьбу против бизнеса. Они представляют собой начинающих предпринимателей, работающих вне рамок правовой системы. Нанятые на законных основаниях пролетарии составляют менее 4,8 % населения Перу.

2. Реальный революционный класс Перу состоит из микро, мелких и средних предпринимателей. Во второй половине XX в. они начали мигрировать из сельских районов в поселки и города для работы в фрагментированных рыночных секторах неформальной, или «внелегальной», экономики.

3. Эти «внелегальные» предприниматели, действующие вне правового поля, представляют собой не такую уж малую и маргинальную часть перуанского общества. Вместе со своими большими семьями они составляют большинство населения страны, примерно 60–80 %. Они строят семь из каждых десяти зданий; возвели и владеют 278 из 331 рынка в Лиме; управляют 56 % общего числа предприятий в стране; контролируют розничную продажу 60 % продовольствия; эксплуатируют 86 % автобусного парка страны. Вот уже около 40 лет с небольшим эти люди пытаются превратить себя в класс предпринимателей. В этом они больше похожи на надеющихся только на самих себя американских поселенцев XVIII–XIX столетий, чем на запуганных пролетариев, живущих в ограниченном воображении Абималья Гузмана. Внеле-

гальные предприниматели – это отнюдь не робкие чистильщики обуви, которые убегают прятаться, едва завидев полицию. Это напористые первопроходцы.

4. Эти предприниматели хотят жить в условиях верховенства права. Вот доказательство такого желания с их стороны: даже при том, что они вынуждены действовать вне рамок законодательной системы Перу, они разработали свои собственные правила, которые этой книге я называю «внезаконным правом». Для них рыночная экономика и капитал вовсе не являются «буржуазными предрассудками» или «культурно чуждыми концепциями»; напротив, это цели, для достижения которых они и их неформальные организации прикладывают столько усилий. В моей интерпретации это стихийно созданные правила, которые отражают рыночную экономику, а не феодальную, племенную или коммунистическую системы.

5. В противовес доводам Сендеро, «Манифеста Коммунистической партии» и сегодняшним наиболее яростным критикам рынка, у большинства жителей Перу нет недостатка в частной собственности. Совсем наоборот, они владеют имуществом, восстановительная стоимость которого превышает 80 млрд долл., что в 14 раз больше объема прямых иностранных инвестиций в экономику Перу. Коллективно и неосознанно предпринимательское большинство Перу начало рыночную и социальную революцию против экономической бедности и законодательного гнета. Она многократно

значительнее и мощнее той программы, которую «Сверкающий путь» хочет заставить проглотить жителей Перу под дулом пистолета.

6. Главным врагом этих предпринимателей является законодательная система Перу, которая не распространяет на них свое действие. Основанная на моделировании и подробном анализе реальных случаев, эта книга показывает, например, что в Перу новому предпринимателю требуется 13 лет для того, чтобы преодолеть законодательные и административные барьеры, существующие на пути организации крытого рынка розничной торговли продовольственными товарами, который позволил бы освободить улицы от продавцов, торгующих вразнос; требуется 21 год для получения разрешения на строительство законно оформленного здания на пустыре; 26 месяцев для получения разрешения на обслуживание нового автобусного маршрута; и почти целый год работы по 6 часов в день, чтобы получить законную лицензию для работы на швейной машинке в коммерческих целях.

7. Перед лицом таких препятствий активы новых предпринимателей находятся вне правового поля, и, следовательно, они лишены доступа к облегчающим жизнь юридическим механизмам, которыми должна снабдить их формальная законодательная система, чтобы мобилизовать ресурсы, в том числе и за счет кредитного рычага. Не имея надежных прав собственности и будучи лишенными возможности выпускать акции, они не могут внедрять или защищать ин-

новации. Не имея доступа к контрактам и правосудию, организованным на национальном уровне, они не могут реализовывать долгосрочные проекты. Поскольку они не могут законным образом обременять свои активы, они не могут использовать свои дома и предприятия в качестве гарантий для получения кредита. Теперь остановимся на мгновение и зададимся вопросом: каким рискам подвергались бы европейские и американские бизнесмены, не имея они доступа к системам ограниченной ответственности и программам страхования, обеспеченным правовой санкцией. Какой объем капитала им удалось бы аккумулировать без официально созданной бумаги, которая может отражать стоимость? Как много ресурсов смогли бы они собрать воедино без законодательно признанных коммерческих организаций, которые имеют право объявлять банкротства, а затем начинать все сначала? Как часто европейцы и американцы решали бы объявить банкротство, а затем все начинать с нуля, если бы закон не позволял им превращать свои долги в акции?

8. Действительно, вне всякого сомнения, в Перу *есть* классовая борьба. Однако основная линия водораздела, проходящая через перуанское общество сегодня, не является горизонтальной линией, отделяющих предпринимателей от рабочих, где те, кто находится выше, обогащаются за счет присвоения прибавочной стоимости, образующейся в результате низкой оплаты тех, кто находится ниже. В настоящее время водораздел проходит по вертикальной границе.

Справа от нее находятся политики, чиновники и бизнесмены, извлекающие выгоду и живущие за счет благосклонности государства. Слева – легальные и внезаконные производители, исключенные из системы привилегий.



9. Поскольку бедные не могут владеть и торговать активами в рамках закона, то они также не могут быть частью глобальной экономики. Как можно оформить счет на фрахт, если у вас нет юридического адреса или легально признанного предприятия? Каким образом перемещать активы на международном рынке, если они надлежащим образом не оформлены в рамках формальной юридической системы прав собственности? Очевидно, что в таких условиях ничего из пе-

речисленного выше невозможно и именно по этой причине слои, исключенные из мейнстрима государственной системы, не видят особой пользы от глобализации. Более того, можно понять, что чувствуют бедные, когда в их страну приходит иностранный инвестор с четко оформленными правами собственности. Ведь эти права можно защитить как на национальном, так и на международном уровнях, в то время как у перуанских бедняков таких прав нет. Как вы полагаете, будут ли они благожелательно относиться к глобализации или будут считать, что глобализация касается только избранных и несправедлива к остальным?

10. Не демократический капитализм является экономической системой, угнетающей большинство жителей Перу, а меркантилизм. Книга «Иной путь» показывает, что демократический капитализм в том виде, как он известен сегодня на Западе, на самом деле еще не был испробован в Перу и коли уж на то пошло, в большинстве мест за пределами развитых стран Запада. Меркантилизм можно определить как спрос (и предложение) на монопольные права, предоставляемые законодательно, на регулирование, субсидии и лицензии. Конечным итогом этих привилегий является создание стены законодательных барьеров, которые исключают из системы беднейшие слои населения. Меркантилизм является политизированной и бюрократизированной средой, где доминируют привилегированные перераспределяющие объединения. Они доминировали в Европе в период до Промышленной

революции и в ходе ее самой до возникновения демократического капитализма. В XVII в. с резкой критикой меркантилизма выступил величайший экономист своего времени Адам Смит и экономисты классической школы. В результате триумфа капитализма на Западе с меркантилизмом было покончено, но, несмотря на это, он продолжает оставаться главенствующей экономической системой в Перу XXI в. Разделяемая меркантилистскими элитами культура не позволяет им понять, что народные массы, влачащие ныне нищенское существование, могут стать самым важным источником процветания Перу.

11. Движение Сендеро также придерживается в некотором смысле меркантилистской позиции, поскольку его представители полагают, что процветание можно насадить «сверху», через правительственные элиты. Подобно европейским меркантилистам XVIII в. Сендеро мало верит в рядовых граждан и индивидуальную ответственность. Проявляя не меньшую снисходительность, чем презираемые (по их утверждению) ими традиционные элиты, террористы полагают, что, будучи предоставленными сами себе, бедные слои населения только усугубят свою бедность, голод, болезни и смертность.

12. Бедные голосуют против меркантилистской системы ногами. В Перу, например, они уходят во фрагментированные и зарождающиеся области рыночной экономики внезаконного сектора или миллионами эмигрируют в капитали-

стические страны.

13. Если продуманно переделать законодательную систему Перу так, чтобы обеспечить каждого инструментами для предпринимательской деятельности, то Перу в конечном итоге станет процветающей страной. Если граждане страны не найдут способа интегрировать отвергнутые законодательной системой слои населения в открытую экономику, то, в особенности в период экономических спадов или войн, эти отверженные станут благодатной почвой для пропаганды экстремистских альтернатив экономического развития страны, как это случилось в России в 1917 г. и по всему миру после Второй мировой войны. А до тех пор меркантилизм со своими привилегиями может продолжать существовать по крайней мере на протяжении определенного периода времени, но только ценой подавления и несчастий своих граждан.

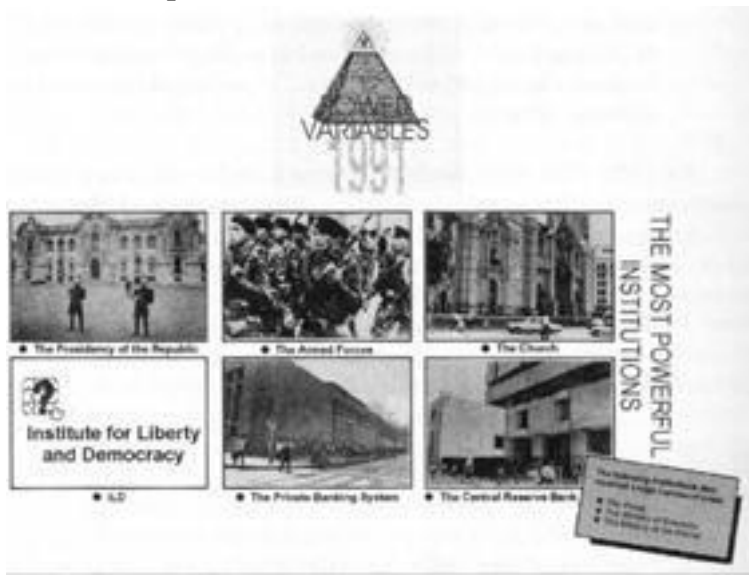
Книга «Иной путь» наглядно показывает, как бедные слои населения стали новым классом предпринимателей, а также почему и каким образом они организуются вне рамок существующего законодательства. Она также аргументированно доказывает, что социальный и политический мир окажутся невозможными до тех пор, пока все те, кто осознает себя исключенными из системы, не почувствует, что ему по справедливости предоставляется реальная возможность достигнуть западного уровня жизни. Книга «Иной путь» устанавливает предпосылки для проведения реформ. Она стала эпо-

хальным событием в истории собственного развития ИСД, превратившегося в 1990-х годах из традиционного «мозгового треста» в «мозговой и действующий трест» – первую организацию в Перу такого типа, модель которой затем распространилась по всему миру.

Для нанесения поражения террористам необходимо прислушиваться к отверженным

Шум вокруг выхода в свет книги «Иной путь», наряду с сообщениями прессы о полевых исследованиях ИСД, вызвал большой интерес в Перу. С фактами и цифрами в руках мы показали, что миллионы людей, которых элита Перу рассматривает как неуправляемых захватчиков земель и подлинный бич городов, на самом деле являются гражданами с предпринимательской жилкой, на которых держится экономика страны. Это стало самым настоящим откровением, которое превратило ИСД в одного из ведущих игроков на политической сцене Перу. В 1990 г. Фелипэ Ортиз де Живальёс, один из ведущих социологов Перу, занимающийся исследованием общественного мнения, и уважаемый ученый, написал в «Уолл-Стрит Джорнэл» об «огромном влиянии» ИСД в Перу. Региональные опросы общественного мнения показали, что по влиятельности ИСД уступает только президенту страны, вооруженным силам и католической церкви. В период между 1984 и 1995 гг. каждый вновь избранный президент Перу обращался к ИСД за помощью в проведении

изменений в стране.



Опрос журнала Gente

Это необычное партнерство между независимой исследовательской организацией и главами государства в Перу началось в 1984 г., когда президент Фернандо Белаундэ Тэрри пригласил меня в свой кабинет и сказал мне, что работа ИСД задела нацию за живое. Он спросил меня, какие необходимо предпринять следующие шаги. Дать ответ требовалось срочно, поскольку угроза Сендеро продолжала расти.

Я объяснил президенту, что если большинство граждан работает вне рамок закона, во внелегальном секторе экономики, то неизбежно напрашивается вывод о том, что большинство населения страны рассматривает закон и правительство, пытающееся его насаждать, как враждебные по отношению к своим интересам. И если он хочет, чтобы жители Перу избежали искушения перейти на сторону террористов, то ему нужно продемонстрировать своим согражданам, что работа в рамках закона соответствует их собственным интересам. Исследования, проведенные ИСД, уже наглядно показали, что из-за несовершенного законодательства бедные слои населения сталкиваются с огромными затратами, необходимыми для начала и ведения своего дела, и по этой причине им не хватает ключевых институтов, необходимых для экономического процветания. Поэтому первостепенной заботой президента страны должно стать реформирование законодательной системы.

А это довольно серьезная задача. По нашим расчетам, с 1947 г. центральное правительство Перу издало свыше 700 тыс. законов и нормативных актов. Вопрос состоял в том, как установить, какие из этих законов являются плохими и неработающими, а какие предстоит изменить? Чтение законов в том виде, в каком они написаны, не позволяет понять, как они будут работать в реальной жизни. Правительство Перу пересматривало тексты законов много раз, привлекая к этому самых престижных зарубежных консультантов. Тем не

менее оно оказалось не в состоянии облегчить бедным слоям населения решение проблемы вхождения в законодательную систему страны.

Перед лицом этого лабиринта законодательных норм Перу требовалось найти некоторые критерии того, в каком месте законодательства резать, а в каком – создавать заново. Единственными людьми, которые могли обеспечить нам знание таких критериев, были сами отверженные. Наша роль была схожа с работой зубного врача, который не может начать лечение, не спросив сначала у пациента, какой именно зуб болит. Бедные граждане знали не только где кроются проблемы, но и то, каких институтов и каких услуг не хватает – а именно тех самых, которые им пытались навязать местные сообщества и террористы. Слишком долго правительство Перу действовало на основе устаревших теорий и предрассудков, имея мало доступа к надежным фактам. Чтобы понять, каким образом согласовать официальное законодательство с реальной жизнью и работой людей, нам необходимо было узнать, что действительно происходит на наших улицах и полях. А чтобы установить это, нам пришлось дать правительству возможность сделать то, что немногие из правительств в мировой истории когда-либо делали: внимательно прислушаться к отверженным. В течение следующего десятилетия, до 1995 г., ИСД занимался разработкой правил, процедур и организационных форм, для того чтобы помочь правительству прислушаться к своему собственному народу.

Мы не только выяснили, где находятся некоторые из самых главных узких мест системы, но и научились тому, как придумывать решения, как строить институты, а также как составлять, продвигать и затем реализовывать проекты крупных законодательных реформ. В течение этого времени ИСД стал инициатором около 400 важных законов и нормативных актов, а также управлял одним из крупнейших в мире проектов по созданию частной собственности.

Одним из первых инструментов, созданных для того, чтобы приучить правительство выслушивать мнение народа, стал «Декрет о предварительной публикации законопроектов». Он обязывал исполнительную ветвь власти публиковать на стадии законопроектов все законы и нормативные акты, которым оно хотело придать юридическую силу (включая оценку издержек и выгод для перуанского общества). Граждане и пресса получали теперь возможность внимательно проанализировать намерения правительства и обеспечить ему обратную связь для того, чтобы гарантировать пригодность любой новой юридической нормы для обычных граждан.



Омбудсмен (журнал Caretas)

Другой мерой было учреждение первой в истории Перу должности «омбудсмeна» для представления интересов граждан, вначале в составе Генеральной прокуратуры в 1986 г., а затем в собственном независимом агентстве, созданном в соответствии с новой конституцией в 1993 г. По контракту с Генеральной прокуратурой мы организовали специальные бюро для приема жалоб граждан. Деятельность этих бюро широко освещалась прессой. В течение первого месяца работы мы получили жалобы от 153 гражданских организаций, представляющих интересы около 300 тыс. человек. Самым

примечательным результатом стало то, что больше половины этих писем было посвящено трудностям, с которыми люди сталкиваются при получении правоустанавливающих документов на объекты собственности (дома, офисные здания, заводы или сельскохозяйственные угодья), а также описанию препятствий, которые им предстояло преодолевать при попытках начать собственный бизнес и в ходе его ведения. В течение многих лет мы создавали для правительства и другие механизмы слушания мнения народа и обратной связи с ним. Весь наш опыт работы с этими механизмами укреплял нас во мнении, что основной заботой бедной части населения страны было то, как получить законный доступ к собственности либо в форме недвижимости, либо в форме собственного бизнеса, и доступ к кредитным и инвестиционным ресурсам.

Интересно, что движение Сендеро пришло к тому же самому выводу. В соответствии со своим военным планом «Rematar el gran salto con sello de oro» («Завершить большой скачок, скрепив его золотой печатью») Сендеро начало выдавать титулы собственности на землю, дома, а также на право ведения бизнеса на всей территории Перу. Это делалось с целью завоевания поддержки со стороны бедного населения. Они просто следовали примеру того, что Мао Цзедун делал в 1940-е годы в Китае, а Хо Ши Мин – во Вьетнаме в 1960-е годы. В таких сельских районах, как Уануко, Уаллага и Сьерра де ла Либертад они раздавали права на собствен-

ность и обеспечивали их соблюдение. В городах наподобие Лимы они организовали самовольное заселение земельных участков, а также выдачу прав на собственность в трущобных районах Раукуана, Витартэ и Юякан. Дальнейшие исследования показали нам, что одной из основных функций террористов в «третьем мире», благодаря которой и покупается одобрителное отношение к ним со стороны населения, является защита владений бедняков, находящихся вне рамок закона. Другими словами, если государство не защищает активы бедняков, то тем самым оно отдает эту свою функцию под контроль террористов, которые могут использовать ее для привлечения отверженных на свою сторону.

Ясно, что одним из способов выведения террористов из этой игры является взятие на себя правительством своей современной роли гаранта соблюдения прав собственности. Этот аргумент позволил нам лоббировать в правительстве наше предложение об интеграции бедных слоев населения в законодательную систему страны. Однако первоначально нами двигали не военные цели, а наша убежденность в том, что система собственности является критически важной для экономического развития. По мере того как мы выслушивали представителей бедных слоев населения и анализировали, чего, собственно говоря, им не хватает, мои коллеги по ИСД и я сам начали понимать, что, собственно, есть нечто большее, чем просто владение ею: это скрытая архитектура, вокруг которой организована рыночная экономика

во всех странах Запада. В отсутствие легальной системы собственности попытки создать устойчивую рыночную экономику обречены на неудачу. Этот вопрос я подробно рассмотрел на страницах своей новой книги «Загадка капитала: Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире».

В богатых странах Запада связь между официальной системой собственности и созданием богатства воспринимается как само собой разумеющееся. Но эта существенная связь становится ясной только тогда, когда мы начинаем отдавать себе отчет в том, что, несмотря на владение домами и собственным делом, большинство жителей Перу не могут производить богатство, поскольку их активы находятся вне рамок системы узаконенной собственности. В связи с этим ИСД пытался доказать посредством многочисленных статей и брошюр, плакатов и телепередач, что современная рыночная экономика не может функционировать без институтов и учреждений, определяющих и обеспечивающих соблюдение прав собственности. Почему? Да потому что в этом случае право собственности будет неопределенным, адреса невозможно будет проверить, активы нельзя будет описать в соответствии с обычаями делового оборота, трудно будет установить организаторов мошенничеств и лиц, виновных в причинении ущерба. В результате здания и землю невозможно будет использовать в качестве обеспечения кредитов и контрактов. Собственность на коммерческие пред-

приятия нельзя было бы разделить и представить в виде акций, которые могли бы приобретать инвесторы. Без законодательства о собственности невозможно создавать и сам капитал, поскольку инструменты, с помощью которых можно хранить капитал и передавать его из рук в руки (акции корпораций, патентные права, простые и переводные векселя, облигации), определяются архитектурой юридических отношений, с помощью которых построена система собственности.

Понимание этого пришло к нам не в результате чтения книг, а из непосредственного общения с представителями бедных слоев населения и в ходе наблюдения за их жизнью. Поэтому нам удалось разработать и претворить в жизнь законодательную систему прав собственности, ориентированную на объективные интересы самих бедняков. Созданные нами законодательные механизмы оказались работоспособны, поскольку мы добились того, чтобы они были совместимы с теми принципами, которыми бедная часть населения уже руководствовалась во внезаконной экономике. Еще важнее было то, что, опираясь на бедных в своих законотворческих поисках и находя у них поддержку, правительство Перу теперь могло продвигать вперед дело реформ, но делать это не во имя иностранной идеологии, не ссылаясь на зарубежных мыслителей, о которых народ никогда не слышал, и не под диктовку международной финансовой организации. Государственные органы Перу могут теперь разрабатывать ко-

ренные реформы во имя бедного населения страны. Это позволило нам превратить (по крайней мере, на недолгое время) переход к капитализму и либеральной демократии в то, чем он должен быть всегда, – в поистине гуманное дело, в подлинную войну против исключения людей из сферы действия закона, в дело, непосредственно связанное с первостепенными интересами нации. Это дало в руки руководителю государства Перу впечатляющий аргумент: «Большинство населения страны отрезано от официальной рыночной экономики и доступа к капиталу такой же непреодолимой пропастью, какая в период апартеида разделяла белое и черное население ЮАР. И мы собираемся это исправить».



Заполнение форм для легитимизации имущества

К 1990 г., после шести лет выслушивания мнения бедного населения, ИСД был уже в состоянии помочь ему. Мы привели в порядок все законодательные нормы и механизмы, требуемые для законного оформления большей части внезаконного недвижимого имущества и коммерческих предприятий. Что касается оформления недвижимости, то мы сократили общее время административных процедур, необходи-

мых для регистрации собственности бедных слоев населения, с более 12 лет до одного месяца и уменьшили связанные с этим затраты на 99 %. К 1995 г. в результате этих реформ было узаконено около 300 000 владельцев, ценность собственности которых в среднем, по меньшей мере, удвоилась. Двадцать пять кредитных учреждений начали выдавать займы этим теперь уже легальным собственникам. К 2000 г. около 1,9 млн строений на городской земле было включено в систему законной собственности, около 75 % из них прежде находилось на внезаконном рынке недвижимости.



Фермер, выращивающий коку, помогает определить местонахождение террористов и торговцев наркотиками (Фо-

то: Caretas)

Что касается ведения предпринимательской деятельности, мы сократили затраты на открытие собственного дела с примерно 300 дней до одного. Мы также разместили в правильно выбранных местах регистрационные конторы и добились более дружелюбного отношения государственной бюрократии к заявителям, представляющим малый бизнес. К 1994 г. свыше 270 000 ранее внезаконных предпринимателей вошли в правовое поле, создав при этом более полумиллиона новых рабочих мест и увеличив налоговые поступления на 1,2 млрд долл.



Публичная информация

В 1991 г. в районах северных джунглей Перу ИСД начал организовывать юридическое оформление имущества фермеров, выращивающих коку. В благодарность за разрешение быть включенными в правовую систему государства и получение легального права на свои активы фермеры обеспечили правительство Перу значительным объемом информации и снабдили картами, требовавшимися для очистки этой территории от террористов, а также от торговцев наркотиками. По мере того, как фермеры переходили на возделывание культур, разрешенных законом, доля Перу на международном рынке кокаина постепенно снизилась с 60 до 25 %.

Эти реформы, наряду с изменениями в макроэкономической политике страны, также предпринятыми по инициативе ИСД еще до вступления в должность президента Фухимори в 1990 г., создали условия для достижения экономикой Перу высоких темпов экономического роста. Так, в 1994 г. в Перу были зарегистрированы самые высокие в мире темпы экономического роста – 12 %.

Кроме всего прочего, мы пытались сделать правительство Перу в большей степени подотчетным своему народу. И хотя проекты законов, предложенные ИСД с целью обеспечить гражданам доступ к открытой информации, не были приняты, власти все же включили принципы, разработанные нашим институтом, в конституцию 1993 г., в законодательство, регулирующее деятельность агентства по защите прав потребителей, в гражданский процессуальный кодекс и в закон об

участии граждан.

Для того чтобы разобраться с очередями, бумажной работой и прочими излишними бюрократическими процедурами, на которые в развивающихся странах наподобие Перу впустую тратится много времени у каждого гражданина, мы представили законодательное предложение по «улучшению административных процедур», которое обсуждалось в ходе публичных слушаний по всей стране и было единогласно одобрено в Конгрессе всеми политическими партиями. Для того чтобы людям было как можно удобнее подавать имеющиеся у них жалобы о бюрократических эксцессах, мы поставили яркие желтые урны для их сбора в центральном офисе ИСД, в нескольких правительственных учреждениях, в редакциях газет, теле- и радиокompаниях. Когда в них попадала какая-нибудь поразительная или возмутительная история, средства массовой информации получали сигнал к тому, чтобы взяться за это дело. Они создавали такое давление общественного мнения, которое политики никак не могли проигнорировать.

**SIMPLIFICACION
ADMINISTRATIVA**

**150 LOGROS[®]
EN SOLO 5 MESES**

99%
de los casos denunciados resueltos.

**Si no tenemos respuesta
el tiempo es por que
no lo han denunciado.
De ti depende.**



Comenio Gobierno - Instituto Libertad y Democracia

Прием жалоб

Жалобы разбирались на открытом телевизионном трибунале раз в две недели утром по субботам. Вся организаторскую работу выполнял ИСД, а председательствовал на этих «Трибуналах по упрощению административных процедур» сам президент Республики Перу. Эти трансляции имели такие рейтинги, которым позавидовал бы любой развлекатель-

ный телесериал. Сидя перед экранами своих телевизоров, жители Перу поражались, видя, как развязывались сотни узлов, до этого не дававшие им свободно вздохнуть. Время, которое раньше требовалось для полного выполнения сотен различных официальных процедур, таких как получение паспорта, подача заявления на поступление в университет, получение лицензии на заключение брака – да буквально на все подряд! – сокращалось самое меньшее на 75 %. Если раньше для получения лицензии на заключение брака требовалось 720 часов на преодоление бюрократических препятствий, то теперь это время было сокращено до 120 часов – существенная помощь женщинам в обеспечении их прав как партнеров в супружестве. Тот же самый закон, который создал эти процедуры, содержал в себе также механизмы, позволившие правительству провести большинство структурных реформ, требовавшихся для интеграции Перу в глобальную экономику.



Трибунал по упрощению административных процедур

ИСД прикладывал большие усилия для того, чтобы отправление правосудия стало более доступным для бедной части общества, предлагая, в частности, разнообразные дешевые арбитражные процедуры, помогающие участникам конфликтной ситуации уладить свои разногласия путем быстрого, недорогого и справедливого мирового соглашения без судебного разбирательства. ИСД также способствовал внесению поправок в уголовно-процессуальный кодекс, чтобы выпустить на свободу заключенных, которые уже отбыли сроки заключения более продолжительные, чем установленные по закону за преступления, в совершении кото-

рых их обвиняли. За 1990/1991 г., первый год реализации этой программы, на свободу было выпущено 4000 заключенных – 30 % от всех находящихся за решеткой в ожидании суда, что показало населению Перу, насколько серьезно правительство относится к реформе.

В целом эти и сотни других реформ помогли правительству Перу улучшить свою репутацию в глазах граждан. Для оказания помощи в составлении проектов законов и нормативных актов ИСД неизменно включал традиционно сложившиеся внезаконные принципы, которые были понятны простым людям, уважались ими и которым они следовали.



В ожидании правосудия (Teodoro Nunez Ureta)

Наш быстрый успех, связавший решение повседневных забот рядовых граждан Перу с законодательной реформой, был подтвержден никем иным, как самим предводителем Сендеро Гуzmanом. В 1991 г. он писал: «Источником нового законодательства является ИСД. Они создают законы. Они сами разрабатывают законопроекты и добиваются их принятия». Однако руководителю Сендеро не нужна была конкуренция, поэтому он удвоил усилия с тем, чтобы вывести нас из игры, обстреливая мой автомобиль, пытаясь убить меня дома и взрывая бомбы у порога нашей штаб-квартиры. То, что Сендеро выбрало своей мишенью ИСД в отместку за то, что мы пытались поставить законодательную систему на службу беднейшим из бедных и обеспечить их участие в политической жизни, было весьма странным способом завоевать сердца и умы жителей Перу, большинство которых принадлежали к бедным слоям населения. Мой коллега Мариано Корнехо был прав: у Гузмана иссякли аргументы. Наша работа помогла подорвать привлекательность терроризма для основного контингента, среди которого Сендеро вербовало себе сторонников, – в среде отверженных. Вскоре после взрыва бомбы возле нашей штаб-квартиры в июле 1992 г. Абималь Гуzman был арестован. Его поимка стала результатом великолепной работы перуанской полиции и прежде всего полковника Бенедикто Хименеса Бакка, который много лет выслеживал Гузмана. Благодаря удачной операции бы-

ла быстро ликвидирована сеть подпольных ячеек Сендеро, и к 1993 г. была установлена и поймана большая часть террористических бригад киллеров, включая подпольную ячейку из 17 человек, занимавшихся организацией покушений на нас. Это стало последней из множества успешных схваток, которые вели миллионы жителей Перу против Сендеро. Благодаря усилиям фермерских организаций, возглавляемых такими отважными людьми, как Уго Уилька, движение Сендеро потерпело поражение в сельских местностях Анд. Оно потерпело поражение в районах выращивания коки, где борьбу с Сендеро вели героические вожди крестьян, такие как Валтер Токас, и просвещенные армейские военачальники, также как генерал Алберто Арсиниега, которые сблизили правительство и фермеров. В городах под предводительством таких лидеров, как Мария Елена Моян и Мичел Акуэта из Вилья-Эль-Сальвадор, было организовано сопротивление вылазкам террористов.

Cayeron los que volaron el ILD

● De los 17, dos participaron en los asesinatos de Hilda Moyano y Felipe Santiago Salaverry



Por la noche 20 personas fueron detenidas por este comando senderista. El principal detenido es el «camarada Juan o Morán» (Pse. 1708), quien era jefe del «Comando Pizarro en Liberación de Lima metropolitana».



17 боевиков, входивших в специальную группу, которая пыталась убить Де Сото в офисе, дома и в машине, пойманы в 1993 г.

В войне Перу против терроризма было много героев, как правительственных служащих, так и простых граждан. Эту историю еще предстоит написать. Что можно сказать наверняка, так это то, что Сендеро проиграло эту войну потому, что изгои отвергли путь терроризма. Целью изгоев было улучшение собственной жизни и они пришли к убеждению,

что для ее достижения существует лучший путь, чем предлагаемый террористами.



«Сверкающий путь» и «Иной путь» (Diario Ojo)

К сожалению, теперь вместо бомб Сендеро нам пришлось столкнуться с политическими минными полями. Большая часть наших реформ была начата в последние годы работы правительства Алана Гарсиа (1985–1990) при его личной поддержке. Однако бóльшая часть реальных программ реформ была полностью претворена в жизнь только во время первого правительства (1990–1995) Альберто Фухимори, который публично заявлял, что причиной, по которой он пошел в политику, было то, что он нашел своих избирателей в книге «Иной путь». В этот период наши реформы действи-

тельно в значительной степени подготовили почву для выступлений Фухимори в роли лидера нации. По словам ведущего историка Перу Пабло Масера, «[Став президентом в 1990 г.] Фухимори еще не отдавал себе отчета в том, что ему суждено стать двигателем динамического проекта обновления [страны], где на одном полюсе находился ИСД, а на другом – Абималь Гузман»¹.



Одна из сотен карикатур, утверждающих, что в реальности страной управляет Де Сото (Карикатура из журнала *Caretas*)

¹ Цит. по: Dennis Falvy, “Pensamiento Macera”, *La Republica*, July 2000.

Хотя президент Фухимори в публичных выступлениях приветствовал успехи, которые ИСД принес его правительству, в глубине души его раздражали наши высокие рейтинги в опросах общественного мнения, получаемые нами за разработку и проведение в жизнь институциональных реформ. Поначалу казалось, что президент рад тому, что на нас возложена обязанность разъяснения реформ широкой общественности, поскольку он еще не чувствовал себя достаточно уверенно в роли публичного оратора. Оглядываясь назад, я прихожу к мысли, что открытое принятие на себя лидерства в этих проектах оказалось политическим просчетом с моей стороны. Это дало врагам Фухимори беспрерывно досаждало ему на протяжении почти двух лет, изводя его слухами о том, что на самом деле страной управляет ИСД. Как ни лестна могла быть такая известность, стало ясно, что нам, независимому исследовательскому центру, не позволят долго затмевать президента. Наши дни как партнера правительства были сочтены. В конце концов в 1992 г. я подал в отставку с должности главного президентского советника и его личного представителя, а в 1996 г. ИСД прекратил руководить правительственными проектами.

Уроки успешной войны против терроризма, проведенной в Перу

ИСД не собирался бросать вызов террористам. Нашей це-

лью было разобраться в том, какими способами приобщить большинство граждан Перу к законодательной системе, которая традиционно исключала их из себя, тем самым сдерживая экономическое развитие страны. У нас не было намерений объявлять кому-либо войну. Как и историк Арнольд Тойнби, я твердо верю в то, что война представляет собой не только трагедию, но и абсолютно бессмысленную растрату человеческой энергии. Но если случается так, что вы отвержены делу экономического развития и оказания помощи бедному населению и в военное время оказываетесь под перекрестным огнем с обеих сторон, то вам лучше призадуматься и попытаться разобраться в том, что происходит и почему. Наше участие в программах реформ научило нас многому в том, что касалось политических аспектов проблемы исключения населения из правового поля законодательной системы. Мы также многое узнали о политике экономического развития в нынешних обстоятельствах.

Я пришел к пониманию того, что в настоящее время в развивающемся мире происходит грандиозная социально-экономическая революция, по масштабу сопоставимая с породившей капитализм Промышленной революцией на Западе. За последние 40 лет 4 млрд человек, которые жили в периферийной глубинке развивающихся стран и в странах бывшего СССР, изменили свой традиционный образ жизни. Они переходят от жизни в небольших замкнутых и изолированных сообществах к участию в более глобальном разделении тру-

да на расширяющихся рынках, свидетелями возникновения которых 200 лет назад на Западе были Адам Смит и Карл Маркс. Теперь они пробивают себе дорогу за пределами Запада.

Эти люди, концентрирующиеся вокруг больших городских поселений и мигрирующие сотнями миллионов в более крупные города, являются самыми новыми игроками на современной глобальной сцене. Например, за последние четыре десятилетия население столицы Перу Лимы возросло в шесть раз. За тот же период столица Гаити Порт-о-Пренс выросла по крайней мере в 15 раз, а население портового города Гуаякиля в Эквадоре возросло в 11 раз. В России и на Украине теневая экономика дает в настоящее время 50 % валового внутреннего продукта (ВВП); черный рынок в Грузии вносит потрясающий вклад в ВВП – 62 %. Международная организация труда сообщает, что с 1992 г. 85 % всех новых рабочих мест в Латинской Америке и странах Карибского бассейна было создано во внезаконном секторе. В Замбии всего 10 % рабочей силы было занято на правовых основаниях. От Перу до Филиппин эти незаконные рабочие и предприниматели были заняты улучшением собственной жизни. Теперь они читают, путешествуют, у них есть радиоприемники и телевизоры. В результате они знают, что вестернизированные элиты их стран живут хорошо, и они тоже стремятся приобщиться к хорошей жизни.

Ясно, что в этом кроется большой потенциал экономи-

ческого развития. Хотя новые мигранты в развивающихся странах и посткоммунистическом мире обитают в трущобных районах и ужасно бедны по западным стандартам, они не совсем лишены активов. Работа ИСД за последние 20 лет обнаружила необычайно высокий предпринимательский потенциал у людей из стран «третьего мира». Согласно нашим оценкам, за последние сорок лет эти люди создали экономическое богатство на общую сумму более 10 трлн долл. Эта величина в 90 раз превышает стоимость всей иностранной помощи, полученной на двусторонней основе, и в 40 раз больше объема международных кредитов, предоставленных для поддержания экономики слаборазвитых стран. Эта величина также превышает совокупный объем двадцати крупнейших в мире фондовых рынков².

Отличие современной промышленной революции от той, что началась на Западе более 200 лет назад, состоит в том, что эта новая революция совершается гораздо более высокими темпами и преобразует жизнь гораздо большего числа людей. Например, население Великобритании составляло всего 8 млн человек, когда эта страна начала свой 250-летний путь продвижения от чисто аграрной экономики к технологии портативных компьютеров. Индонезия совершила то же самое путешествие к современному индустриальному

² См.: Де Сото Э. Загадка капитала: Почему капитализм торжествует на Западе и терпит неудачу во всем остальном мире. М.: Олимп-Бизнес, 2001. Особенно гл. 2–4.

миру всего лишь за четыре десятка лет, и при этом ее население составляет более 200 млн человек. Стоит ли удивляться тому, что институциональная структура Индонезии проявляет медлительность в адаптации к новым условиям? Однако такая адаптация должна произойти. Людские массы движутся от изолированных сообществ и домохозяйств к участию в непрерывно расширяющихся сферах экономического культурного взаимодействия. Это та самая приливная волна, которая преобразила такие города, как Джакарта, Мехико, Сан-Пауло, Найроби, Бомбей, Шанхай и Манила, в гигантские мегаполисы с численностью жителей в 10, 20, 30 млн человек и полностью опрокинуло их политические и правовые институты.

Вместо оказания помощи этим людям правовая система исключает их из себя. Запаздывание с получением правового статуса приводит к возникновению пронизывающего повсеместного чувства отчуждения, к осознанию принадлежности к особому классу. Именно эта крайняя классовая дифференциация создает почву для появления террористов, которые непременно окажутся рядом, чтобы воспользоваться случаем выступить в роли защитников отвергнутых. В Перу интеллектуальные и политические вожди Сендеро решили прибегнуть к террору с целью захватить власть, поскольку они осознали, что большинство перуанцев абсолютно не устраивает статус-кво. Лидеры Сендеро решили использовать силу этого чувства в своих целях и направить ее на под-

рыв существующих политических и экономических систем.

Некоторые утверждают, что появление небольших изолированных процветающих участков экономики посреди больших малоразвитых и неформальных секторов является признаком начала пусть неравномерного, но тем не менее неизбежного и легкого перехода к капиталистической системе. Для меня подобные рассуждения звучат неубедительно. Существование островков процветания в море бедности скрывает за собой ужасающее запаздывание в реализации возможностей многих стран по созданию каналов связи с отверженными и задержку в использовании возможности укрепить соблюдение законов путем предоставления официальных прав собственности большинству своих граждан. Такая ситуация служит приглашением для политических меньшинств создавать террористические движения, с тем чтобы поймать в сети своего влияния широкие слои населения, исключенные из правовой системы.

Нашим главным достижением в Перу было то, что, распространив принципы верховенства права на всех граждан, мы тем самым в значительной степени лишили Сендеро тайных уголков и щелей, которые были ему нужны для укрытия террористов и организации своих операций. В критический момент мы сумели угадать, что люди бунтуют не столько потому, что они бедны, сколько потому, что чувствуют себя исключенными из системы. Дать людям свое место в экономике страны, убедить их в том, что правительство

занимается проблемой приобщения их к официально признанному слою общества, – означает выкинуть террористов из бизнеса.

Прошло уже десять лет со времени политического поражения Сендеро и пять лет с тех пор, как ИСД прекратил работать на правительство Перу. Когда шла война, мы как патриоты своей страны решили, что нам предоставляется возможность начать проведение важных реформ. А теперь, по-прежнему базируясь в Лиме, мы в качестве технических советников работаем в других развивающихся странах с тем, чтобы вовлечь людей, исключенных из правовой системы, в легальную экономику. По завершении исследовательской стадии проекта мы помогаем стране собрать вместе все разрозненные внезаконные системы и подвести их под единую законодательную базу из взаимно согласованной сети юридических механизмов. Мы пытаемся создать правовые системы, с помощью которых можно обеспечить безопасность активов всех людей и использовать их наилучшим образом. В сводном виде наши основные рекомендации приводятся в Приложениях 1 и 2 (ПРОФОРМ и БАСФОРМ)

С тех пор как я перестал работать для Перу, я больше не принимаю участия в политике реформ. Однако, оглядываясь назад, я хотел бы воспользоваться возможностью, которую мне дает написание этого предисловия к новому изданию этой книги, чтобы сделать несколько важных выводов.

Несмотря на потери человеческих жизней и ужасающие

страдания, есть моральное оправдание тому, чтобы принять участие в реформировании институтов своей стране, когда она подвергается нападению террористов. По некоторым повторяющимся историческим причинам возможности изменений часто появляются в условиях кризиса, на фоне разгула насилия. Рудольф фон Иеринг, великий немецкий правовед XIX в., утверждал, что верховенство права не является предустановленным порядком – оно возникает из конфликтной ситуации и в качестве правовой системы является реакцией на обстоятельства. Если вы горячо привержены делу экономического развития своей страны, то в случае внезапной волны террора вы не сможете просто стоять в стороне, заявляя, что вы всего лишь экономист, или адвокат, или бизнесмен, не имеющий опыта силовой политической борьбы. Вы обязаны использовать ваши профессиональные знания для того, чтобы понять, по каким экономическим и юридическим причинам бедные берутся за оружие. А затем вы должны попытаться определить пути использования накопившейся горечи обиды гнева, направленные против статус-кво, для создания эффективной правовой системы, при которой может процветать каждый.

Было бы замечательно, если бы экономическое развитие могло быть всегда инициировано в мирное время, когда просвещённый лидер принимает решение: наступило время вывести весь свой народ на более высокий уровень жизни. А если так не получается, то вам необходимо направить жела-

ние людей к переменам в правильное русло; вам необходимо использовать отчаяние и страдание, чтобы создать надежду, необходимо научиться, как переключать внимание людей с тревог, порождаемых терроризмом, на создание мирной жизни и достижение благополучия. Вам необходимо вмешаться. Иначе как вы сможете жить в ладу со своей совестью?

Я убежден, что мы получили поддержку подавляющего большинства бедных в нашей стране для проведения своих реформ потому, что наши действия были направлены не на сохранение статус-кво, а на его изменение. Вы можете не сомневаться: бедных не устраивает настоящее. Они хотят перемен. Им просто не терпится дождаться этих перемен.

Инициировать реформы можно только в том случае, если в их поддержку выступает глава государства. А сам процесс реформ может продолжаться только до тех пор, пока глава государства остается их стойким поборником. В развивающихся и бывших коммунистических странах только глава государства и его ближайшее окружение могут привлечь внимание к реформам и обеспечить подавляющую политическую поддержку, необходимые для преодоления упорной инерции статус-кво. Элита и чиновники изначально предрасположены к сопротивлению даже самым мелким изменениям. Любое далеко идущее решение, такое как решение о создании правовой системы собственности, в которую будут включены бедные слои населения с получением ими юриди-

ческих прав, является чрезвычайно политизированным. Такое решение должно с самого начала исходить от главы государства.

Удержание главы государства на стороне реформаторской программы представляет собой наиболее сложную задачу для любого реформатора, в чем мы убедились на собственном опыте в Перу. В нашей стране противники реформ стремились ослабить приверженность президента делу перемен тем, что постоянно навешивали нам ярлык политических конкурентов президента. Поэтому, как исследовательский центр, мы допустили ошибку, занявшись политической линией проведения реформ. Во время встреч с президентами Гарсия и Фухимори мне следовало найти способ сделать так, чтобы в центре внимания находился только сам президент. Либо мне, возможно, следовало принять предложение Фухимори занять пост его премьер-министра, и тогда создать внутри правительства элитную команду, чтобы возглавить реформы. Первоначально я полагал, что независимый исследовательский центр может проводить реформы в жизнь самостоятельно, без политических обязательств по отношению к правительству, но это оказалось чистой иллюзией. Только сам глава государства и политики, которым он доверяет, являются лицами, которые должны осуществлять процесс реформ на практике, чтобы не возникало никаких сомнений в том, что тем, кто берет на себя политический риск реформ, достанутся и почести за их проведение. Вот поче-

му у ИСД не возникает никаких проблем при работе над проектами за границей, где мы выполняем функции всего лишь нанятых технократов, иностранцев, без всяких политических амбиций.

Процесс реформы законодательства, требуемой для включения внезаконных предпринимателей в рамки официальной правовой системы, представляет собой, по существу, упражнение в развитии правовой культуры: адаптация корпоративного права и западной рыночной экономики к полным жизненной динамики культурам и к сложившимся обычаям новых предпринимателей в развивающихся странах и странах бывшего СССР.

А что тогда можно сказать о знаменитой концепции «столкновения культур», согласно которой у многих людей в развивающихся странах просто отсутствуют черты культуры, которая позволила бы им добиться успеха? Объяснение причин экономического успеха или неуспеха различиями в культурах народов напоминает принципы работы туристических агентств: упор делается на различиях между народами и полностью упускается из вида то, что у них есть общего. Допустим, что это даже забавно читать, что американцы никогда не поладят с китайцами и корейцами, поскольку последние, как жители Азии, на протяжении последних пяти тысяч лет едят собачек – любимых домашних животных Чарли Брауна и несносного Дениса³. А японцы продолжают насла-

³ Речь идет о популярных персонажах американских комиксов. – *Прим. перев.*

ждаться едой из китового мяса, невзирая на любимого американского персонажа – кита «Свободолюбивого Вилли», в то время как французы упорствуют в своем увлечении кониной. А Тайгер Вудс продолжает одерживать победы, поедая свои хлопья «Виттис».

Те же, кто серьезно намерен заняться проблемой разрешения мировых конфликтов, обнаружат, что гораздо полезнее сосредоточиться на реальных политических достижениях по эффективному сближению культур в нашем мире, например, разработанные в настоящее время процедуры вступления в Европейский Союз. В период между мировыми войнами, вплоть до конца Второй мировой войны, Европа не испытывала недостатка в «гуру от культуры», писавших, что европейцы никогда не смогут мирно уживаться друг с другом. Мол, народ, который выращивает виноградники и пьет вино, никогда не сможет поладить с теми, кто предпочитает пиво. Дальше утверждалось, что такие культурные различия обрекают христианские народы Европы на состояние вечной войны. А теперь обратите внимание, как это похоже на точно такие же абсурдные претенциозные утверждения различных авторов уже в наше время, заявляющих, что исламу будто бы самой судьбой предназначено сражаться с «неверным» Западом. Все это забавно лишь как чтение на сон грядущий. Однако явно более интересной и относящейся к делу является история того, как европейские юристы – по инициативе таких политических лидеров, как Роберт Шуман во Фран-

ции, Альсид дэ Гаспери в Италии и Конрад Аденауэр в Германии, – использовали правовые нормы для реорганизации изолированных островов европейской культуры и в конце концов сумели подогнать их друг к другу в единое, уютное целое.

Я предпочитаю не поддаваться этой пессимистической культурологической литературе и не повторять за ней ее абсурдные заявления. Мне больше по душе указывать на реальную работу таких людей, как отец европейской интеграции Жан Моне, который буквально под микроскопом скрупулезно изучил законодательство и правовые институты различных европейских стран. И что же было обнаружено им под этим микроскопом?

Моне и его последователи поняли, что, несмотря на все свои различия, у европейцев есть много общего. Глядя на культуру через призму правовых систем, европейцам удалось найти пути наведения мостов между различными культурами. В результате те самые страны, которые не далее как 60 лет назад побили все рекорды по кровавым бойням в войне между собой, соединились теперь вместе в Европейский Союз, который имеет общий парламент, единый рынок и единую валюту. *E pluribus unum*⁴, несмотря на различие культур.

⁴ Из многих одно (*лат.*) – девиз Соединенных Штатов Америки, заимствованный из поэмы, приписываемой древнеримскому оратору Цицерону. – *Прим. пер.*

Единственный способ, как вы можете обращаться с культурой, когда занимаетесь политикой, без того, чтобы неосознанные предрассудки не завели вас на тупиковый путь, состоит в том, чтобы исследовать различные культуры в терминах правовых категорий и тем самым показать несостоятельность напыщенных концепций враждебности культур. Именно правовое рассмотрение позволяет установить, где можно найти те крючки и петельки, которые позволяют скрепить вместе различные культуры. Когда дело касается культуры, следует помнить, что дьявол прячется в деталях и ухватить его за хвост можно лишь пинцетом юриспруденции.

Исследование культур не обязательно должно служить питательной средой для создания мифов и провоцирования конфликтов. Это служит только на руку терроризму. Если вы хотите узнать, как можно сблизить культуры, прочтите документы, которые были положены в основу образования какой-нибудь международной организации, например, Европейского Союза, или почитайте постепенно совершенствующееся законодательство США, или посмотрите Приложения 1–2 этой книги, или же обратитесь в наш институт по телефону.

Невозможно сделать идею расширяющихся рынков и капитализма привлекательной для бедных слоев населения за пределами развитых стран Запада, используя западные парадигмы. Бесплезно говорить людям в Гаити или в Гане, как фирме «Дженерал Электрик» удалось за двадцать лет пре-

вернуться из успешной, но сугубо американской компании с торговым оборотом в 25 млрд долл. в 1980 г. в гигантский международный конгломерат с оборотом 200 млрд долл. Чтобы убедить бедных в развивающихся странах, необходимо представить картину возможного улучшения жизни через конкретные наглядные примеры из жизни в их собственной социальной среде. Именно этой цели пытается достичь книга «Иной путь»: она систематизирует в описательной форме факты из реальной жизни, иллюстрируя их цифрами, делая это описание настолько узнаваемым для жителей в странах «третьего мира», что большинство из них может понять, что же именно они вместе делают и какие пути им открыты для выживания и достижения процветания в условиях рыночной экономики, где официально отношения регулируются принципом верховенства права.

И последний и наиболее важный урок, который я получил, состоит в том, что ключ к победе находится в руках людей, которые исключены из правового поля нынешней системы. Они составляют подавляющее большинство и именно они более всего жаждут перемен. Мало кто из людей, живущих в странах «третьего мира», не осознает, насколько хорошо живут такие же простые люди в демократических странах с рыночной экономикой на Западе. Если правительства создадут для них инструментарий правового обеспечения их собственности, который необходим им для процветания их предпринимательской деятельности, тогда они станут ча-

стью расширяющегося рынка, в котором соблюдаются правовые нормы. Если же правительства не начнут воспринимать эти слои населения в качестве активной экономической силы, а будут и дальше рассматривать их лишь как досадную помеху и считать их пассивными получателями благотворительности, то возмущение бедного населения против существующего порядка вещей будет только нарастать. И тогда на сцене появляются террористы, которым не терпится воспользоваться враждебным отношением людей к государству, поощряя и дальше бедное население сосредотачиваться на своем исключении из легальной экономики страны вместо стремления походить на преуспевающих граждан рыночных демократий стран Запада.

Бедные хотят только того же, чего хочет каждый, читающий эту книгу: безопасной, обеспеченной жизни для самих себя и своих детей. «Иной путь» является рассказом о том, как бедные слои населения в одной из стран, опираясь на свои собственные силы, создают общество рыночной экономики. Они идут в правильном направлении. Итак, поможем ли мы им создать правовые рамки для того, чтобы они достигли этой цели сами, или же мы пренебрежем их экономическими устремлениями и тем самым откроем дверь для терроризма?

Эрнандо де Сото

Лима, Перу

Май 2002

Предисловие к 1-му изданию

Экономисты порой рассказывают такие истории, которым позавидовали бы и сочинители романов. Книга Эрнандо де Сото «Иной путь» – наилучший тому пример.

Эта книга, основанная целиком на перуанской действительности, раскрывает один из аспектов жизни в странах третьего мира, до сих пор традиционно скрывавшийся за завесой идеологических предрассудков. В отличие от хорошей художественной литературы, наставляющей нас исподволь, книга «Иной путь» ведет прямое и откровенное повествование о настоящей и будущей жизни в странах третьего мира. В отличие от штампованных экономических и социологических эссе о Латинской Америке, достаточно абстрактных и не затрагивающих конкретных слоев общества, «Иной путь» ни на шаг не отклоняется от реальной жизни. Автор рассматривает до сих пор мало изученное и, можно сказать, мало понятое явление – нелегальную экономику – и предлагает способ решения экономических проблем развивающихся стран. Это решение радикально отличается от экономических проектов, разработанных правительствами (прогрессивными и консервативными) большинства стран третьего мира, однако является – и это основной тезис данной книги – тем самым решением, которое беднейшие слои общества в этих странах уже осуществляют на практике.

«Иной путь» – исчерпывающее исследование нелегальной экономики, или черного рынка, в Перу, содержащее потрясающую информацию о ее размахе и сложности.

Автор, однако, не ограничивается лишь констатацией фактов: после описания масштабов и сложностей экономической деятельности, ведущейся в Перу в обход закона, Эрнандо де Сото (с помощью исследователей из Института свободы и демократии) анализирует причины социальной несправедливости и экономических неудач в странах Латинской Америки. Обрисовывая проблемы развивающихся стран, автор разрушает многие мифы о странах третьего мира, заменяя их научными истинами.

Внезаконная экономика

Термином «внезаконная экономика» обозначают обычно такую ситуацию: тайные, незарегистрированные, нелегальные компании и промышленные предприятия, не платящие налогов, конкурируют, используя нечестные методы, с компаниями и предприятиями, уважающими закон и своевременно уплачивающими все налоги. Дельцы черного рынка – это пираты, укрывающие от казны средства, которые могли бы быть использованы для решения социальных проблем и укрепления самой структуры общества. Такой тип мышления, как доказывает Эрнандо де Сото, абсолютно ошибочен. В странах, подобных Перу, проблемой является не черный рынок, а само государство. Внезаконная экономика есть

стихийная и творческая реакция народа на неспособность государства удовлетворять основные потребности обнищавших масс. Парадокс в том, что данное исследование, выполненное институтом, защищающим экономическую свободу, содержит непревзойденное по силе и суровости обвинение в адрес правительств третьего мира и в то же время показывает бессодержательность радикальной марксистской критики экономической отсталости развивающихся стран.

Когда законность является привилегией тех, кто обладает политической и экономической властью, исключенные из этого числа бедняки не имеют другого выбора, кроме беззакония. Вот почему внезаконная экономика набирает силу, и Эрнандо де Сото демонстрирует это с помощью неопровержимых доказательств. Для выяснения, что же такое «цена законности» в Перу, Институт свободы и демократии учредил фиктивную фабрику по пошиву одежды, а затем прошел все процедуры бюрократического лабиринта, чтобы ее официально зарегистрировать. Авторы эксперимента решили не давать никаких взяток, за исключением тех, без которых процесс мог бы полностью остановиться.

У них вымогали взятки в десяти случаях, но экспериментаторы заплатили только дважды. На регистрацию фиктивной фабрики потребовалось 289 дней, интенсивная работа специально созданной группы и затраты в сумме 1231 долл. (с учетом издержек и потерянных доходов). В то время – 1983 г. – такая сумма была эквивалентна 32 минимальным

месячным заработным платам. Все это означает, что процесс законной регистрации малых промышленных предприятий чрезвычайно дорого обходится человеку со скромными средствами. Не случайно как раз такого типа люди создают в Перу «нелегальные» предприятия.

Если для бедных даже законное открытие магазина – дорогостоящая и весьма трудоемкая задача, то уж законное получение жилья – задача сверхдорогая и сверхсложная.

Институт выяснил, что если группа семей с низким доходом просит власти о выделении им свободного земельного участка для застройки, то для выполнения всех необходимых формальностей требуется шесть лет и одиннадцать месяцев хождения между министерствами и муниципальными офисами. Затраты при этом составляют приблизительно 2156 долл. США (56 минимальных месячных зарплат в то время) на человека. Даже получение лицензии на торговлю в уличном киоске или на продажу с ручной тележки сравнимо с ужасом из романов Кафки: сорок три дня беготни от бюрократа к бюрократу. При этом затраты составят 590,56 долл. (15 минимальных месячных зарплат).

Статистические данные, содержащиеся в исследовании, убийственны. Они беспощадны и логично подтверждают аналитические выводы, сделанные сотрудниками института. Судьба страны, показанная в этих цифрах, трагична и абсурдна: трагична потому, что законная система, судя по всему, создана для обслуживания тех, кому живется и так

неплохо, и угнетения остальных путем превращения их в постоянных изгоев общества. Абсурдна она потому, что система такого типа сама себя обрекает на слаборазвитость. Она никогда не будет прогрессировать, ее удел – медленно тонуть, захлебываясь в собственной неэффективности и коррупции.

Содержащееся в книге описание истоков и размаха беззакония в странах третьего мира достаточно откровенно и безжалостно, однако оно не деморализует читателя и не повергает его в скепсис относительно возможности решения описываемых проблем. Нелегальная экономика – параллельная и во многих отношениях более разумная, производительная и дающая обществу больше, чем та, что ханжески именуется собой законной, – предстает на этих страницах как некий путь бегства от низкого уровня развития. Многие жертвы слаборазвитости стали уже использовать преимущества нелегальной экономики, революционизируя тем самым народное хозяйство. Занятно, что большинство пишущих и теоретизирующих об отсталости и несправедливости жизни в странах третьего мира, похоже, даже не подозревают о существовании всего этого.

По всей Латинской Америке массы бедняков мигрируют из сельских районов в города. Когда бедняки, согнанные со своих мест засухой, наводнениями, перенаселенностью, упадком сельского хозяйства, попадают в города, они обнаруживают перед собой закрытую дверь. У них нет ни денег,

ни технических навыков. У них нет надежды получить кредит, нет шансов на страховку, они не могут рассчитывать на защиту полиции или судебных властей. Угроза их бизнесу идет отовсюду. Все, что они имеют, – это воля, воображение и желание трудиться.

Судя лишь по четырем отраслям, исследованным Институтом свободы и демократии, – торговле, промышленному производству, жилищному строительству и транспорту – дела у этих предпринимателей идут неплохо. Во всяком случае, они действуют несравненно продуктивнее, чем государство.

Статистические данные, содержащиеся в этой книге, потрясают. В одной только Лиме черный рынок (включая производство) дает работу 439 тыс. человек. Из 331 рынка в городе 274 (83 %) были построены нелегалами. Без преувеличения можно сказать, что именно благодаря им жители Лимы могут свободно перемещаться по городу, ибо им же принадлежит 95 % общественного транспорта.

Теневики вложили более 1 млрд долл. в приобретение и обслуживание транспортных средств. Данные о жилищном строительстве впечатляют не меньше.

Половина населения Лимы живет в домах, возведенных теневиками. В период с 1960 по 1984 г. государство построило дешевого жилья на сумму 173,6 млн долл. В тот же период теневики построили жилья на фантастическую сумму: 8319,8 млн долл. (что в 47 раз больше затраченного госу-

дарством). Экономическая свобода существовала лишь на бумаге, пока наши бедняки не стали сами претворять ее в жизнь.

Эти цифры красноречиво говорят о той созидательной энергии, которую ограничительное законодательство вдохнуло в черный рынок. Однако эта энергия также отражает истинную природу государств третьего мира, которая почти всегда карикатурно искажается. Эрнандо де Сото приводит факты, вдребезги разбивающие мифы.

Низкий уровень развития и меркантилизм

К наиболее распространенным мифам о Латинской Америке относится утверждение, что ее отсталость есть следствие ошибочной философии экономического либерализма, заложенной в основу большинства конституций после того, как мы достигли независимости от Испании и Португалии. Эта открытость экономики рыночным силам якобы делает ее легкой добычей алчных империалистов и усугубляет неравенство между богатыми и бедными. Наши общества стали экономически зависимыми (и несправедливыми), поскольку мы выбрали экономический принцип *laissez faire*.

Эрнандо де Сото опровергает эти ложные представления. Главный тезис Института – в том, что в Перу никогда не было рыночной экономики и что только сейчас, в связи с появлением черного рынка, она хоть и в данной форме, но начала создаваться. Эта концепция применима ко всей Латинской

Америке и, вероятно, к большинству стран третьего мира. Провозглашенный в наших конституциях принцип экономической свободы не более реален, чем принцип свободы политической, которому политические лидеры, особенно диктаторы, традиционно платят дань ханжества. Де Сото именуется нашу экономическую систему, которая в течение многих лет прикидывалась рыночной, «меркантилистской».

Термин озадачивает, поскольку в нем явно отражается исторический период, экономическая школа и черты характера самого автора. В данном случае «меркантилизм» означает бюрократизированное и пренебрегающее законами государство, которое считает перераспределение национального богатства более важным, чем производство этого богатства. Термин «перераспределение» здесь – это предоставление монопольных привилегий или благоприятного режима узкому кругу элиты, которая зависит от государства и от которой, в свою очередь, зависит само государство.

В нашем мире государство никогда не выражало волю народа. Государство таково, каково правительство, оказавшееся у власти, – либеральное или консервативное, демократическое или тираническое, причем правительство обычно действует в соответствии с меркантилистской моделью. Это значит, что оно принимает законы в пользу небольших групп с особыми интересами (в исследовании они именуются «перераспределительными синдикатами») и ущемляет интересы большинства, имеющего крошечную власть или символическую.

ческие права. Имена привилегированных лиц или семей изменяются с каждым новым правительством, но система остается неизменной: она не только концентрирует национальное богатство в руках меньшинства, но и легализует его права на это богатство.

«Система» включает в себя не только упомянутое мною чудовище – правительство, но и предпринимателей, действующих в рамках закона. Книга содержит бескомпромиссную критику этого класса предпринимателей, который не стремится к динамичной системе равных возможностей, где закон гарантирует свободу конкуренции и вознаграждает созидательную деятельность, а приспособился к меркантилистской системе и прилагает все усилия для получения монопольных привилегий. Такие люди продолжают считать промышленную деятельность синекурой, а не путем к благосостоянию даже сейчас, когда приходит в упадок комфортабельная жизнь, которую создали поколения людей их класса.

Эта система не только аморальна, но и неэффективна. В ее рамках успех зависит не от изобретательности и трудолюбия, но от умения предпринимателя заручиться симпатиями и поддержкой президента, министров и других функционеров (что обычно означает умение их подкупить). В гл. 5, касаясь издержек легальной и теневой деятельности, Эрнандо де Сото показывает, что для большинства дельцов из сферы законного бизнеса крупнейшей статьёй расходов – времени

и денег – являются бюрократические интриги. И это подрывает экономическую жизнь под самый корень.

Система, представляющая собой в конечном счете собственность замкнутого круга тех, кто получает от нее пользу, сводит на нет любые попытки поощрять производство нового богатства и предпочитает простое воспроизводство постоянно тающего капитала. В данном контексте неизменно расширяется только непроизводительная паразитическая деятельность нашей слоноподобной бюрократии. Чтобы оправдать собственное существование, эти монстры завели такой, например, порядок: для регистрации небольшой фабрики гражданину необходимо в течение десяти месяцев сражаться с одиннадцатью министерствами и муниципальными департаментами и, чтобы дело не останавливалось, дать взятки по меньшей мере двоим чиновникам. Можно ли после этого удивляться технической отсталости и неконкурентоспособности большинства предприятий в странах третьего мира?

В это же самое время меркантилистская система, обрекая общество на экономическую импотенцию и застой, создает такие отношения между гражданами, а также между гражданами и государством, которые сокращают или полностью ликвидируют возможность проведения демократической политики. Меркантилизм, как показывает Эрнандо де Сото, базируется на законах, которые являются лишь пародией на элементарные демократические порядки.

В паутине законов

Говорят, что число законов и указов – декретов, министерских резолюций, процедурных правил – превышает в Перу полмиллиона. Это лишь приблизительная оценка, поскольку точного их числа никто определить не в состоянии. Мы живем в законодательном лабиринте, в котором сгинул бы и Дедал. Законы, размножающиеся подобно раковым клеткам, есть результат фантастической этики наших властей. Законы устанавливаются в интересах особых групп, игнорируя общество в целом. Логическим следствием такого неограниченного умножения законов оказывается то, что на каждый закон имеется другой, поправляющий, уточняющий или отрицающий первый. Иными словами, всякий попавший в болото противоречивых законов, хочет он того или нет, в какой-то момент обязательно является нарушителем. В тех же условиях любой целеустремленный нарушитель закона может оправдать свои действия другим законом.

Кто же издает эти правовые документы? Исследование, проведенное Эрнандо де Сото, показывает, что только мизерное число наших законов – не более 1 % – издается тем органом, который специально для этого предназначен – парламентом. Остальные 99 % – плод деятельности исполнителей. Законы идут из правительственных канцелярий, где их изобретают, проталкивают и публикуют без помех, без обсуждения, без критики и часто даже без малейшего представления о тех, кого они будут касаться. Законопроекты,

выносимые на рассмотрение парламента, обсуждаются открыто, так что средства массовой информации могут сообщать о них общественности, и те, кому эти законы принесут пользу или вред, могут, вероятно, повлиять на их окончательную формулировку.

Однако с большинством наших законов такого не происходит. Их пекут на бюрократических кухнях (или в частных апартаментах некоторых юристов) в соответствии с указаниями перераспределительных синдикатов, интересы которых и обслуживаются. Эти документы публикуются так, что не только рядовые граждане, но и юристы не в состоянии уследить за ними и отреагировать соответствующим образом.

Когда же государство третьего мира возвращается к демократии, оно проводит более или менее честные выборы и дает свободу печати. Политическая жизнь приобретает определенную форму и протекает без чрезмерных препятствий. Однако за этим фасадом законодательной и экономической жизни демократическая практика явно отсутствует. Реальность за фасадом представляет собой дискриминационную элитаристскую систему, в которой господствует наименьшее из меньшинств.

Черный рынок есть реакция масс на систему, которая традиционно ставила их в положение жертв своего рода правового и экономического апартеида. Система изобретает законы, делающие неосуществимыми естественные стремления народа иметь работу и крышу над головой. Что остается мас-

сам? Перестать исполнять законы, которые по большей части неисполнимы и несправедливы? Нет. Они просто отвергают закон. И выходят на улицы, чтобы продать то, что могут, заводят собственные магазины и строят дома на склонах холмов или на свободных клочках земли. Там, где нет работы, они изобретают работу, обучаясь делам, о которых большинство до той поры не имело и понятия. Они обращают свои недостатки в достоинства, свое незнание в мудрость. В политике они действуют прагматично: поворачиваются спиной к поверженным идолам и впрягают в свою повозку любую восходящую звезду. В Перу они отвернулись от генерала Одриа, когда тот был у власти, от Прадо, когда тот правил, примкнули к Белонде, когда он вершил дела, и крепко поддерживали Веласко, когда этот генерал был их лидером. Сегодня они одновременно и марксисты во главе с мэром Баррантесом, и последователи Народно-революционного американского альянса во главе с президентом Аланом Гарсиа.

Книга Эрнандо де Сото со всей ясностью показывает, каковы они на самом деле – эти мужчины и женщины, которые почти нечеловеческими усилиями и без малейшей помощи (а фактически – при открытой враждебности) со стороны законных властей научились создавать рабочие места и богатство там, где оказалось бессильным всемогущее государство. Они часто демонстрировали больше инициативы, трудолюбия, воображения и заботы о своей стране, чем их конкуренты, действующие под прикрытием законов. Благо-

даря им преступность и безработица не больше, чем они есть сейчас. Благодаря им число голодных попрошайек на улицах не больше, чем сегодня. Наши социальные проблемы огромны, однако без наших теневиков положение было бы неизмеримо хуже.

Но особенно мы должны быть им благодарны за то, что они показали нам практический и эффективный путь борьбы с неудачами. Этот путь противоположен тому, который проповедуют идеологи третьего мира, с завидным упорством цепляющиеся за свои обветшалые доктрины. Путь черного рынка – бедноты – это не укрепление и возвышение государства, а, напротив, радикальное сокращение и уменьшение числа его функций. Они не желают плановой, регламентированной коллективизации под началом монолитного правительства; они скорее выбирают индивидуальную, частную инициативу и предпринимательство, чтобы иметь возможность самим бороться против отсталости и нищеты.

Если прислушаться, что говорят нам своими делами обитатели трущоб, мы не услышим ничего из того, что пропагандируют революционеры из стран третьего мира от их имени – насильственную революцию, государственный контроль над экономикой. Единственное, что мы обнаружим, – это желание подлинной демократии и настоящей свободы. Эти идеи убедительно защищает Эрнандо де Сото в своей книге «Иной путь». Концепция свободы во всех ее смыслах никогда всерьез не применялась к нашим странам. Лишь теперь

весьма неожиданным образом, через самопроизвольные действия бедняков, эта концепция начала материализоваться и показывать, что она является более тонким и действенным инструментом преодоления отсталости, чем те, которыми пользуются наши консерваторы и прогрессисты. Экстремисты любого толка, при всех своих идеологических различиях, готовы укреплять государство и продолжать политику экономического интервенционизма, единственным результатом чего оказывается сохранение коррупции, некомпетентности и кумовства – этого непрекращающегося кошмара всего третьего мира.

Свобода как альтернатива

Вероятно, многие будут удивлены тем, что бедняки в своей борьбе с элитой могут выбрать целью свободу. Один из распространенных трюизмов современной латиноамериканской истории состоит в том, что либеральные демократические идеи сопутствуют военным диктатурам. Не эти ли идеи претворяли в жизнь «чикагские мальчишки» в Чили при Пиночете и в Аргентине, когда там правил Мартинес де Хос? Катастрофические результаты этой деятельности нам теперь хорошо известны. Не эти ли политиканы сделали богатых богаче, а бедных – беднее в обеих странах? Не они ли ввергли обе страны в бездну небывалых бедствий, от которых эти страны до сих пор не оправились?

Есть лишь один вид свободы, и он явно несовместим с ав-

торитарным и тоталитарным режимами. Экономический либерализм, который они приносят с собой, а точнее – насаждают сверху, будет всегда относителен и отягощен дополнительным ограничением политической свободы – как в Чили и в Аргентине. Но именно политическая свобода позволяет оценивать, совершенствовать или исправлять новые методы, не работающие на практике. Экономическая свобода есть неотъемлемая часть политической свободы, и только когда обе части соединены, как две стороны монеты, они обретают действенность.

Никакая диктатура не может быть истинно либеральной, поскольку основополагающий принцип экономического либерализма гласит: не политическая власть, а независимые и суверенные граждане, имеющие право действовать – трудиться и испытывать лишения, – должны решать, в обществе какого типа они желают жить. Политическая власть должна лишь гарантировать соблюдение всеми правил игры, чтобы выбор способа действий был честным и свободным. Это требует консенсуса, поддержки народа, желающего осуществления таких принципов, и может быть реализовано только в условиях демократии.

В рамках либерализма существуют экстремистские тенденции и догматические подходы. Их выразителями обычно являются те, кто отказался изменить свои идеи, когда они не выдержали проверки при помощи лакмусовой бумажки всех политических программ – реальности. Естественно, что в

странах третьего мира, с их резким экономическим неравенством, отсутствием культурных связей и огромными социальными проблемами, государство выполняет перераспределительные функции. Такова ситуация в большинстве стран Латинской Америки. Лишь когда экономические, социальные и культурные различия будут сокращены до приемлемых границ, мы сможем говорить об истинно справедливых, одинаковых для всех правилах игры. При существующем сегодня неравенстве – между бедными и богатыми, горожанами и крестьянами, индейцами и теми, кто живет по западным традициям, – наилучшие мыслимые меры приведут на практике к созданию привилегий и преимуществ для меньшинства и попранию прав и интересов большинства.

Для государства достаточно помнить: прежде чем оно сможет распределять национальное богатство, нация должна его произвести. А для этого необходимо, чтобы действия государства не препятствовали действиям его граждан, которые в конечном счете лучше знают, чего они хотят и что должны делать. Государство обязано вернуть своим гражданам право ставить себе творческие и созидательные задачи. Его задача – ограничиться действиями в тех необходимых областях, где частная промышленность действовать не может. Это не означает, что государство должно отмереть.

Как показывает опыт большинства стран Латинской Америки, большое правительство еще не является признаком сильного государства. Эти чудовищные монстры, которые в

наших странах высасывают производительную энергию общества для поддержания собственного бесплодного существования, на деле оказываются колоссами на глиняных ногах. Их гигантизм делает их уязвимыми, а неэффективность лишает уважения и власти. В такой атмосфере ни один институт государства не может нормально функционировать.

«Иной путь» не идеализирует черный рынок. Напротив. Показав его достоинства, де Сото не забывает и ограничения, которые жизнь вне рамок закона накладывает на нелегальные предприятия: они не могут расти, не могут вести перспективное планирование, уязвимы для грабителей и рэкетиров, подвержены любым потрясениям и кризисам. В книге продемонстрировано стремление к легализации, которое обнаруживается во многих действиях теневиков: уличный торговец мечтает получить киоск на рынке, владельцы незаконно построенных домов немедленно начинают улучшать санитарные и бытовые условия, как только обретают законное право на свои жилища. Данное исследование не преувеличивает и не переоценивает возможности теневой экономики, но помогает составить некоторое представление о духе и образе мышления теневиков. Оно показывает, чего можно было бы ожидать, если бы вся эта производительная энергия законным путем направлялась на практические дела в подлинно рыночной экономике. И если бы правительство не подавляло, а защищало и стимулировало теневиков.

Назвав эту книгу «Иной путь», Эрнандо де Сото бросил

вызов движению «Сендеро луминосо», возникшему в Андах в 80-х годах и провозгласившему своей целью построение утопии маоистского образца. Он противопоставляет этой программе социальный проект, который, полностью отрицая фундаментальные положения марксистско-ленинской теории, требует не менее радикального переустройства общества. Он предполагает возрождение старых традиций, которые из-за инертности, жадности и слепоты политической элиты были вытеснены институтами, порядками и традициями официального общества. Однако революция, которую анализирует и отстаивает автор в данном исследовании, никоим образом не является утопической. Она уже наступает, ее осуществляют жертвы нынешней системы, восставшие с мечтой о труде и крыше над головой и открывшие в ходе этого восстания все преимущества свободы.

Марио Варгас Льюса

Предисловие

С момента опубликования в 1989 г. книга «Иной путь» стала бестселлером сначала в Латинской Америке, а после перевода на английский язык – и в Соединенных Штатах. Но если книга и произвела какое-то воздействие, оно, скорее, измеряется не объемом продаж; важнее, что это и последующие изыскания, проведенные моими коллегами и мною в Институте свободы и демократии, похоже, заставили правительства, правительственные учреждения, политические и общественные движения в странах третьего мира – от Центральной Африки до Филиппин, в Южной Африке и даже в США – всерьез задуматься о выборе лучшего пути экономического развития.

Такая реакция была столь же неожиданной, сколь и лестной. Судя по откликам в печати, наилучшее объяснение успеха книги состоит в том, что история, рассказанная в ней, перекликается с опытом многих других государств, хотя в центре повествования находится Перу. Похоже, «Иной путь» дает наглядный пример анализа событий, происходящих во многих странах третьего мира.

В нашем подходе забота о бедных и заботы бедняков соединены со стремлением создать современное демократическое общество и рыночную экономику. В то же время в книге очерчена некая общая платформа, на которой могли бы

объединиться и левые, и правые. Тех, кто придерживается правых взглядов, мы подводим к мысли, что одного лишь свободного рынка недостаточно. Либерализация должна сопровождаться созданием современных политических и правовых институтов, если есть стремление к устойчивому экономическому росту, которому сопутствовала бы социальная справедливость. Как равноправные участники этого процесса бедные должны не просто получать выгоды от экономического роста, хватая падающие крохи, но быть двигателями этого роста. Для левых данный пример имеет противоположный смысл. Капитализм вовсе не предполагает консервации бедности; левые должны бы больше заботиться о реформации правовых институтов, представляющих собой заговор во имя увековечения неравенства.

Толчком к написанию книги послужили исследования, проведенные моими коллегами и мною, и требования социального класса, который существует почти во всех развивающихся странах и который официальная статистика предпочитает не брать в расчет. Наше исследование, однако, документально зафиксировало энергию и значимость этого класса. Этот класс действует в теневом секторе, работники которого загнаны в гетто программ социальной помощи и просто лишены возможности участвовать в социальном преобразовании своих стран.

В отличие от других определений теневой экономики (нелегальной, внезаконной, подпольной, черного рынка),

выделяющих, например, размеры предприятия или практику уклонения от налогов, Институт свободы и демократии обращается к причинам явления. Мы определяем теневую экономику как прибежище для тех, для кого издержки соблюдения существующих законов при ведении обычной хозяйственной деятельности превышают выгоды от достижения своих целей. Кроме деятельности, предпринимаемой целиком вне рамок закона, понятие «теневая экономика» охватывает еще и тех, для кого государство открыло возможности легализации, но без принятых выгод и защиты, которые закон распространяет на действительно законную деятельность. Во всех случаях, однако, данное понятие характеризует не предприятия, а скорее институциональные рамки, которые определяют границы внелегальной экономической деятельности.

Исследования Института показывают, что теневая деятельность – отнюдь не синоним хаоса и анархии, как полагают многие. Напротив, у теневиков есть ясные и определенные интересы, их жизнь организована законами, которые они стихийно выработали взамен отсутствующих государственных. В этом смысле, до тех пор пока черный рынок является симптомом институционального кризиса, с которым сталкиваются бедные страны, законотворчество в подпольной экономике – потенциальный источник многих решений, необходимых для выхода из этого кризиса.

«Иной путь», однако, не ограничивается исследованием

только этого сектора. Мы уделили большое внимание теневикам и дали подробное описание их деятельности в первой части (см. «Слово к читателю»), поскольку этот класс является собой наиболее зримый симптом неполноценности законов и институтов в развивающихся странах по отношению к нуждам их граждан. В странах третьего мира правовые институты – в большей степени не инструмент развития общества, а принципиальное препятствие такому развитию. Характеристика этого препятствия и реформирование ущемленных установлений, лежащих в его основе, – главная цель данной работы.

Вторая половина книги посвящена демонстрации того, что правительства Перу и многих других бедных стран были полностью антидемократическими, творившими законы за закрытыми дверями и реагиовавшими только на интересы отдельных групп, без учета нужд и стремлений большинства населения. Даже когда это большинство проживает в странах, где проводятся выборы, демократия сводится лишь к возможности голосовать каждые несколько лет за того или иного политического кандидата, давая победителю карт-бланш на время действия его полномочий. В данной книге такие режимы называются «меркантилистскими», чтобы отождествить их с политической системой, от которой Европа отказалась достаточно давно, и отличить их от современных рыночных демократий.

Вторая половина книги содержит рекомендации, как де-

монтировать меркантилистский аппарат. Источником и основой этих предложений было стихийное законотворчество черного рынка, однако сами предложения во многом совпадают с правовыми институтами, которые в развитых странах обеспечивают создание национального богатства. Эти предложения направлены на создание основы продуктивной и эффективной хозяйственной деятельности для тех групп, чей экономический прогресс подавлялся существующим порочным законодательством. В конечном счете вышесказанные предложения являются дорожными знаками, следуя которым страны третьего мира могут найти собственный путь развития.

Реформы, описанные в книге «Иной путь», принципиально отличаются от политики, проводимой левыми и правыми в странах Латинской Америки. Как уже отмечалось, чтобы обойти обычные разногласия о путях развития между этими двумя традиционными полюсами, мы попытались отбросить ряд предрассудков о бедном большинстве в развивающихся странах. Изложенные в книге рекомендации бросают вызов большинству наиболее популярных идеологических и политических теорий, служивших (с небольшим успехом) для объяснения причины бедности и нищеты в Азии, Африке и Латинской Америке. Книга не ставит под сомнение цели, вызвавшие появление на свет этих теорий: устранение бедности, достижение справедливости и экономического роста. Стремление к этим целям органично для всех предло-

жений данной книги. Фактически мы наносим удар по господствовавшим доньше взглядам на развитие; истинная демократия с широким участием граждан, ликвидация бедности, экономический рост в рамках институтов рынка не противоречат друг другу и не могут быть альтернативными целями развития.

Вызов брошен прежде всего политике и концепциям, в рамках которых правые традиционно главенствовали во многих странах третьего мира. Мы показываем, что порядок, который эти правительства пытались сохранить, соответствует не современной рыночной экономике, как искренне верят их зарубежные сторонники, а окопавшимся меркантилистским режимам. Когда эти консервативные правительства хлопочут о благосклонности Запада, они предпринимают разумные макроэкономические меры, но оставляют незыблемыми дискриминационные правовые установления, разрушающие то положительное влияние, которое такая политика могла бы оказать на экономический рост и снижение уровня бедности. Вместо этого продолжается политика покровительства интересам отдельных групп и пренебрежения интересами остальной части общества, а особенно – бедных, не имеющих возможности вести переговоры с политическим истеблишментом.

Прямо или косвенно правительства стран третьего мира – от левых до правых – исходят из того, что дискриминационное вмешательство государства в экономику неизбежно

но вследствие специфических свойств культуры наций, которыми они управляют. Выводы книги оспаривают тех, кто утверждает, что латиноамериканская культура, в частности традиции индейцев и метисов, несовместима с духом предпринимательства, демократии и с хозяйственными системами более развитых в экономическом отношении государств мира. Вопреки этому предрассудку результаты исследований Института свободы и демократии показывают, что теневики реализуют и поддерживают режим частной собственности посредством выработанных ими незаконных норм и что эти нормы допускают здоровую конкуренцию, в которой соблюдаются договорные обязательства. Авторы исследования обнаружили также, что в противоположность официальным политическим институтам теневые организации не только избирают своих лидеров, но и обеспечивают их ответственность перед избирателями.

«Иной путь» бросает также серьезный вызов традиционным мнениям левых, хотя концепция книги во многом совпадает с идеями левых и с теми из ранних либертарианцев, кто еще до Маркса осознал важность классового анализа. Различные марксистские течения утверждают, что социальная структура Перу, как и всех капиталистических экономических систем, противопоставляет владельцев средств производства (буржуазию) неимущим рабочим (пролетариату). Вскрытые нами факты свидетельствуют, что озабоченность поляризацией общества по классовым признакам достаточ-

но обоснованна. В то же время эти факты разрушают картину классового конфликта, изображаемую марксистской литературой. Поскольку промышленный рабочий класс не является доминирующим в Перу и поскольку в этой стране существует не современная рыночная, а скорее меркантилистская экономика, нет смысла говорить о пролетариате и буржуазии.

Работа, проделанная Институтом, показывает, что поляризация, от которой Перу действительно страдает, разделяет общество на тех, кто имеет возможность действовать в рамках правовых установлений, и тех, кто должен работать за их пределами. В отличие от марксистского определения класса, в котором горизонтальные барьеры разграничивают буржуазию, находящуюся наверху, и пролетариат внизу, «Иной путь» дает институциональную концепцию, согласно которой существуют вертикальные барьеры. Они отделяют тех, кто пользуется покровительством государства, от большинства конкурентов, подавляемых несовершенной законодательной системой.

Точно определив классы, Институт смог извлечь пользу из классового анализа и четко определил, кто заинтересован в укреплении прав собственности в Перу и в сужении функций государственной администрации. Опорой этих программ не стали бедные или богатые, пролетариат или буржуазия. Скорее, поддержка пришла от большинства населения, для которого законная деятельность оказалась не по

карману вследствие почти полной невозможности использовать установленные государством правила и законы, определяющие права собственности. Подавляющая часть этого большинства работает в теневой экономике. Классовый анализ позволяет опознать в черном рынке силу, которая заинтересована в переходе к современной рыночной экономике.

Книга оспаривает мнение (правда, разделяя озабоченность), что глобальная капиталистическая экономика олицетворяет международное разделение труда, которое структурно ориентировано против интересов развивающихся стран и сохраняет их в вечной зависимости от стран первого мира. Сторонники теории зависимости утверждают, что ухудшение условий торговли для развивающихся стран, рост влияния транснациональных компаний, проявляющийся в монополизации технологий, подтверждают этот вывод. Они считают, что участие слаборазвитых стран в мировой экономике ведет лишь к неравенству и одностороннему развитию.

В книге не отрицается, что развитые страны могли эксплуатировать ресурсы стран третьего мира без предоставления адекватной компенсации. Это, однако, дает достаточные основания подозревать, что развивающиеся страны, вследствие ущербности правовых институтов – опоры государственного аппарата и хозяйственного регулирования, пустили на ветер возможности экономического роста: и те, которые зависели только от внутренних ресурсов, и те, которые нуждались в сотрудничестве с мировым рынком. Эта рас-

точительность, по-видимому, мало связана с отношениями между определенной страной и мировой экономикой. Более того, многие из симптомов зависимости, на которые указывают вышеупомянутые теоретики, следует вменить в вину, по крайней мере отчасти, нравственно ущербным правовым институтам стран третьего мира.

Сила теории зависимости в том, что она осознает напряженность национализма, свойственного всем странам, и в особенности – принадлежащим третьему миру. Акцентированный национализм в развивающихся странах может означать, что их правительства не способны достичь легитимизации путем соответствующих правовых установлений, и национализм оказывается для них последним средством борьбы за легитимность. Однако национализм не обречен на то, чтобы быть источником враждебности. Выделяя внешние причины низкого уровня развития, авторы теории зависимости не обратили внимания на основную проблему Перу: меркантилизм и соответствующую неспособность правовых институтов адекватно реагировать на внешние и внутренние проблемы. Забавно, что такое невнимание часто помогало меркантилистам поддерживать как раз те неадекватные правовые институты, которые выгодны им, но непригодны для решения проблем страны. «Иной путь» предлагает другую разновидность национализма, в основе которого – осознание высокого потенциала институционального творчества, уже проявленного черным рынком. Ведомая таким – более по-

зитивным – национализмом, страна может не отказываться от преимуществ, которые сулит взаимодействие с другими странами. Подобно марксистской теории и теории зависимости, теология освобождения является глубинной реакцией на бедность и социальную несправедливость. Многие из последователей теологии освобождения приняли программы, укорененные в теории марксизма и теории зависимости, как путь к выходу из экономического кризиса. Они дополняют положения этих теорий моральным оправданием восстаний и бунтов, которыми на практике сопровождаются такие решения. Еще раз повторим, социальная озабоченность, выражаемая защитниками теологии освобождения, не только верна, но и крайне настоятельна. Однако наилучшие методы разрешения проблем бедности и несправедливости – это те, которые проистекают непосредственно из реального опыта бедняков, учитывают препятствия, с которыми те сталкиваются, и институты, которых им недостает. Институт изучил опыт Перу и обнаружил, что ликвидация класса предпринимателей – это не то, чего желают бедняки. Им нужно, чтобы государство устранило препятствия, мешающие их предпринимательским усилиям. Отчасти «Иной путь» поддерживает теологию освобождения, предлагая способ согласования идеалов справедливого общества с законными притязаниями отдельных людей на самостоятельность и инициативу.

Как следует из этого обзора, мы отмечаем традиционные для третьего мира различия между левыми и правыми кон-

цепциями, поскольку считаем, что они бесполезны в условиях институционального кризиса, угрожающего развивающимся странам. По крайней мере в Перу оба подхода неизменно усиливают меркантилистский порядок. Правые верны меркантилизму ради того, чтобы обслуживать интересы определенных деловых групп. Левым же кажется, что он благодетелен для бедных. Обе группы непосредственно вмешиваются в хозяйственную жизнь, но ни одна из них не устраняет препятствий, закрывающих беднякам доступ к выгодам и преимуществам полноценных законодательных установлений, и не делает заметных усилий, чтобы подчеркнуть первостепенную роль этих институтов. В результате, даже когда левые и правые проводят достойную и благородную политику, они все равно не решают проблем, препятствующих экономическому развитию. Они не способны предотвратить насилие, вызываемое растущим разрывом между теми, кто использует в своих интересах непригодные правовые институты, и теми, кто не только не может их использовать, но даже не имеет к ним доступа. Управляя меркантилистской системой, левые и правые заняты лишь перераспределением существующего национального богатства. Мы пришли к выводу, что и левые и правые должны создать институциональные рамки, благоприятные для накопления богатства, а уж только затем обращаться к излюбленным ими вариантам политики.

Мы получили глубокое удовлетворение, наблюдая, как на-

чинает проявляться понимание правильности этого вывода. Редакционные статьи газет «Нью-Йорк Таймс» и «Уолл-Стрит Джорнэл», как и другие газеты, отметили, что книга «Иной путь» изменяет представление о разумном подходе к экономическому развитию. Некоторые рекомендации книги рассматриваются в Сенате США и в основных агентствах помощи слаборазвитым странам. Ален Вуд, директор Американского управления международного развития, писал во введении к обзору основных направлений политики, что данное исследование «...возможно, содержит ключ к обеспечению устойчивого развития даже в наиболее отсталых странах». Одновременно почта из стран третьего мира приносит нам обнадеживающие свидетельства того, что экономисты-исследователи повсюду уже создали или создают институты, подобные Институту свободы и демократии, чтобы заложить основу для институциональных реформ в этих странах. Тем не менее влияние парадигмы «институциональные структуры-классы» на политику развития может и должно углубляться. Переговоры, направленные на разрешение кризиса внешней задолженности, приближают институциональные реформы через программы, описываемые как структурное приспособление. Структурное приспособление, однако, не то же самое, что институциональные реформы; без таких реформ политические изменения завершатся появлением всех внешних атрибутов свободного рынка, но при отсутствии правовых институтов, которые единственные мо-

гут обеспечить политическую и социальную приемлемость экономически разумной политики.

Иностранная помощь лишь в редких случаях бывает направлена на институциональные реформы. Но даже в этих редких случаях реформы сводятся лишь к обновлению структур бюрократического управления или к более эффективному планированию программ помощи. Чтобы достичь фундаментальных и устойчивых изменений, иностранная помощь должна быть направлена на создание и укрепление правовых институтов, обеспечивающих подотчетность правительств народу, обязывающих их информировать общественность и создающих такую среду, в которой права собственности четко определены и защищены. Только при этих условиях экономический рост будет устойчивым.

Большее удовлетворение, чем от влияния нашей работы за границей, мы получили от того, что Институт свободы и демократии посредством «Иного пути» и других исследований изменил условия идеологических споров в Перу, создав возможность соглашения по тем важнейшим вопросам, по которым ранее существовал лишь антагонизм. В то время как организации правого направления первыми приняли предложения Института в качестве основы своей предвыборной политической платформы, левые, включая партию, находящуюся у власти, приняли законодательные предложения Института в качестве своих собственных программ. Целью реформ стали следующие меры: укрепление и защита

прав собственности; обеспечение доступа к кредитам для всех слоев населения; перестройка административного аппарата государства, его упрощение и открытость для тех, для кого сейчас он недоступен. Таким образом в Перу был начат процесс разрушения монополии на формулирование законов и правил, которая принадлежала политическим, бюрократическим и хозяйственным группам, имеющим доступ к власти. Была выдвинута идея ответственности правительства перед народом, что уже само по себе может привести к ликвидации такой монополии.

В определенном смысле «Иной путь» – действенная книга. В самом Институте свободы и демократии она побуждает к последующим исследованиям и попыткам реформ, которые, в свою очередь, дают новую информацию и новые взгляды, улучшающие и обостряющие видение проблем, которым посвящена книга. По мере роста числа переводов книги мы с удовольствием отмечаем, как они задевают общие для всего мира струны. Вдохновляет и то, что новые аудитории приносят нам важную информацию, углубляющую наши представления о том, какие институты окажутся работоспособными, а какие приведут к катастрофе. Книга и исследования, проведенные с момента ее выхода в свет, оказались весьма полезными для правительств развитых стран, пытающихся разрешить проблемы международного развития и задолженности. Важнейшим достоинством и книги, и последующих исследований является то, что началось изменение сути по-

литических дебатов в развивающихся странах. Приверженцы насилия как единственного способа решения проблемы бедности начинают понимать, что лучший способ ее искоренения – мирные институциональные изменения, имеющие поддержку большинства обездоленных.

Слово благодарности

Я никогда бы не взялся за эту задачу, если бы не Марио Варгас Льюса. Именно благодаря ему эта работа приняла форму книги, именно он втянул меня в это дело и постоянно воодушевлял. Ему, в конце концов, и отвечать за все.

Начиная с 1979 г., когда начались мои личные контакты с работниками и предпринимателями сферы теневой экономики, и по 1982 г., когда я начал писать эту книгу, я посвящал все свободное время беседам и наблюдениям на местах. Когда я собрал достаточно информации и начал понимать значимость изучаемого мною явления, стало ясно, что для серьезного исследования нужна команда единомышленников. И не только потому, что предмет исследования слишком велик для одного человека, но прежде всего потому, что для проведения достоверных исследований и анализа мне была необходима помощь профессионалов в различных областях знаний.

Был необходим междисциплинарный подход: техника проведения антропологических исследований; анализ, теории и размышления юристов и экономистов; системный подход к исследованиям, которым владеют инженеры-проектировщики; искусство писателя говорить о вещах так, чтобы каждому было понятно.

Моя роль здесь была подобна роли бизнесмена: я поставил

цели, определил возможности и получил ресурсы для достижения первых и расширения вторых. Прежде всего, я организовал два симпозиума и использовал доходы для финансирования начальных исследований и подготовки предложений для фондов. Как только я получил средства, я сделал то, что всегда считал своей сильной стороной: я собрал великолепную команду, которая стала ныне Институтом свободы и демократии, и пригласил превосходных консультантов. Все эти люди – истинные авторы данной книги. Мануэль Майорга ла Торре был самой важной фигурой во всей работе. Как генеральный менеджер Института, а по совместительству и руководитель одного из проектов, он организовывал все команды и следил за тем, чтобы они выдавали результаты. В частности, он взял на себя заботу о получении данных, обработке их на компьютерах и подготовке к анализу. Он также взял на себя заботу о руководстве всеми действиями Института, дав мне время для работы над книгой. Порой я верю ему, когда он утверждает, что нет большой разницы – руководить ли строительством электростанции или работой Института.

Луис Моралес Баиро выполнил большую часть экономических исследований, в частности анализ «издержки – прибыль», на котором и держится вся книга. Его энергия, воображение и компетентность в качестве главы нашей экономической группы были неоценимы при создании книги и стали технической основой для «Технического и статистического

дополнения к книге «Иной путь». Мне также приятно отметить особый вклад, который сделали выдающиеся экономисты Джордж Фернандес Бека, Кета Руис, Фернандо Чавес и Цезарь Бурга.

При написании самого текста книги моим ближайшим сотрудником был Энрике Герси Сильва, блестящий двадцатипятилетний юрист, начавший работать со мной более четырех лет назад. Энрике самостоятельно стал экспертом в экономической логике. Все мои идеи, прежде чем лечь на бумагу, обсуждались с ним. Он – мой самый жестокий и откровенный критик. Ему также присущи свое видение предмета, высокая образовательная подготовка и настолько богатые и яркие способности к анализу и исследованиям, что без его участия книга была бы совсем не та. Я убежден, что он должен стать более широко известен в Перу, и его заслуги должны быть признаны.

Моим вторым сотрудником был Марио Гибеллини, молодой человек 26 лет. Он имеет литературный дар, лауреат многочисленных литературных премий, автор известных телевизионных пьес. Он – не только художественная натура, но и талантливый игрок в команде, умеющий маневрировать и обладающий уникальной способностью объяснять смысл понятия с помощью минимума слов и технических терминов. В этой книге нет ни одной фразы, которая не была бы им переписана, изменена или одобрена.

Нелли Аракаки организовала нашу работу так, как никто

другой не смог бы этого сделать, быстро и терпеливо перепечатавая одобренные варианты и обрабатывая сотни документов. Я думаю, ее следует признать лучшим секретарем в мире.

Даниэль Херенция и его команда занимались обработкой информации на компьютерах, проверяя правильность результатов и методов расчета. Мариано Корнехо, Альберто Бустаманте, Марио Мурильо и их коллеги и советники разработали многие идеи, использованные в разделах по жилищным проблемам и в разделе «Последовательность изменений» в гл. 8. Иван Алонсо продолжил и развил исследования деятельности уличных торговцев и составил опись черных рынков в Лиме. Эрнандо Эйсагирре и его группа наблюдателей проводили опросы и собрали ценные данные в незаконно построенных поселках.

Все публикации Института, включая данную книгу, просматривали и корректировали Роберто Маклин Угартече, Ренато Васкес Коста, Альберто Бустаманте и Франко Гуиффра. У меня есть полезная привычка консультироваться с ними насчет моих идей, поскольку они умеют их оценить.

Десятки людей, не являющихся сотрудниками Института, оказали нам ценную помощь своими знаниями. Невозможно, к сожалению, назвать здесь их имена: многие из них из-за связи с государственными или теневыми структурами не хотели бы их открывать. Тем не менее я могу и должен упомянуть об особом вкладе Карлоса Ферреро, Рубена Качерес

Сапата, Хосе Ий Ли, Рикардо Талавера Кампос, Лукреция фон Гумбольдта, Альфредо Косей Бунсен, Виктор Карраско, Томаса Унгера, Карлоса Арамбуру, Фолке Кафка, Луиса Пасара, Рейнальдо Сусано, Фернандо Ивасаки, Виктор Монтеро, Хайме Роблес, Луиса Оливерос, Анджелы Ривера Марка, Хесуса Элиаса, Эдуарде де Риверо, Хуана Карлоса Тафур, Элио Тавара и Рауля Сако.

Ряд иностранных специалистов внесли вклад в создание книги либо советами, либо написанием справок по отдельным вопросам. Мне особенно приятно упомянуть антрополога Дугласа Аззела из Консорциума социальных наук, который не только показал мне, как мало я знаю об антропологии, но и помог нам запустить полевые работы, а также Уоррена Шварца из Джорджтаунского университета, наставлявшего нас в вопросах права и экономической теории. В этой области с нами также работали Роберт Лайтан из Института Брукингса, Саул Левмор из Вирджинского университета, Пол Рубин из Нью-Йоркского городского университета. Нашим главным консультантом в оценке масштаба теневой экономики и воздействия на нее со стороны правовой системы был Майкл Блок из Аризонского университета. Издержки теневой экономики были оценены с помощью Стивена Сейлопа из Джорджтаунского университета и Пита Рейтера из «Рэнд Корпорейшн». Дуглас К. Норт из Вашингтонского университета в Сент-Луисе, Джо Рейд и Гордон Таллок из университета Джорджа Мэйсона, а также Франсиско

Габрилло из Универсидад Комплутенсе де Мадрид заполнили наш вопросник, что помогло лучше понять историю меркантилизма.

Я не могу закончить, не выразив благодарность особой группе людей, финансовая и моральная поддержка которых в буквальном смысле сделала все это возможным, – людей, разделявших все трудности, вдохновлявших и направлявших нас на нашем пути. У меня особый долг благодарности перед сотрудниками всех рангов Американского агентства международного развития, Центра международного частного предпринимательства, фонда Смита Ричардсона.

Я благодарен и признателен всем моим коллегам, советникам и информаторам, без которых было бы невозможно появление этой книги на свет. В то же время должен заявить, что только я несу ответственность за ее содержание. Несмотря на крайне ценную техническую помощь, которую они мне оказали, я не могу разделить с ними авторства книги, которая в значительной степени является моим личным политическим высказыванием.

Эрнандо де Сото

Часть первая

1. Введение

После второй мировой войны в Перу произошли самые далеко идущие изменения за всю историю существования республики в этой стране. Это было не задуманное или спланированное изменение, а следствие миллионов событий, постепенно корректировавших казавшийся незыблемым порядок.

Перуанские города перестали быть маленькими уютными местечками, где все были знакомы друг с другом. Они превратились в безликие густонаселенные метрополии с новыми, незнакомыми соседями. За последние сорок лет внутренняя миграция увеличила городское население в пять раз и заставила произвести реорганизацию городов. Появились новые виды деятельности, они постепенно вытеснили традиционные занятия. Вокруг городов выросло множество скромных жилищ, а с ними – мириады мастерских и лавочек, армия торговцев, продающих свой товар на улицах вразнос, бесчисленное количество микроавтобусов на улицах, и все это как бы ниоткуда, постоянно раздвигая границы города. Ежедневно дым и ароматы из стоящих по соседству на улицах закусочных смешиваются с мелодиями латиноамерикан-

ской музыки. Непрерывный приток мелких ремесленников, не расстающихся со своими инструментами, расширил диапазон обычных городских занятий. Стремление приспособиться и изобретательность сказались в расширении производства необходимых товаров и услуг, резко изменили определенные области производства, розничной торговли, строительства и транспорта. Окружающие пустоши и холмы перестали быть пассивными элементами пейзажа и сами сделались частью города, и стиль европейской городской жизни исчез под напором шумных загорелых людей.

Изменяясь, города, в свою очередь, влияли на природу населяющих их людей. Индивидуальные усилия стали доминировать над коллективными. Появились деловые люди новой формации, родом, в отличие от своих предшественников, из местного населения. Усилилась вертикальная мобильность. Образцы потребления и исключительной роскоши прежнего высшего общества сменились другими, не столь изысканными. Среди развлечений, к примеру, театр и опера с годами уступили место кино, футболу, фестивалям народной музыки, а в последнее время – телевидению. Подобным же образом росло потребление таких продуктов, как пиво, рис, соль, а потребление более дорогих продуктов (вино, мясо) снижалось от десятилетия к десятилетию.

Произошли также значительные перемены и в религиозных обычаях перуанцев. Католицизм, отождествляемый с традиционным порядком, отступал под натиском протестан-

стантизма, затем появились и совсем современные культуры, в том числе синкретическое движение Евангелическая ассоциация миссии израелитов нового мирового договора. Почитаемые народом святые, например Мельхорита или Сарита Колония, не признававшиеся церковью, заменили Сайта-Розу де Лима и других традиционных святых в местных приходах.

Результатом стало возникновение новой культурной общности, которую следует описывать в социальных терминах. Появление музыки в стиле «чича», заменившей андскую народную и креольскую музыку, успех определенных форм коммуникаций – радиопрограмм и телевизионных «мыльных опер», которые либо отражают определенные элементы этой новой общности, либо адресованы им, – вот лишь явные примеры такой перемены. Страницы светской хроники и телевизионные программы, посвященные жизни высших слоев общества, постепенно исчезли, а детективные серии и программы популярных развлечений, которые кажутся вульгарными ностальгически настроенной аудитории, стали популярным зрелищем. Люди расходуют больше средств на свое образование. Количество учащихся из местного населения в средней и высшей школе значительно выросло, а расположившиеся во дворцах бывшей аристократии академии и институты всех типов предлагают задешево научить массу полезных вещей.

Представители высших слоев обнаружили, что отныне

они должны находиться бок о бок с народом в ресторанах и самолетах, на пляжах, в советах директоров и даже в правительстве. Многие из них предпочли уйти в свой собственный, постоянно сужающийся мир и утешать себя воспоминаниями о минувших временах. Есть такие, кто окопались в замкнутых кварталах, посещают клубы, где время, кажется, остановилось, предпочитают ездить только по тенистым, обсаженным деревьями дорогам и сохраняют привычки, обрекающие их на социальную и расовую сегрегацию.

Возникли новые организации, пытающиеся возродить или сформулировать заново некоторые из утраченных ценностей и стремлений. Годами районные, церковные и спортивные клубы, комитеты жильцов, ассоциации уличных торговцев и даже комитеты водителей пытались защитить благополучие своих членов. Семью, объединявшую разные поколения родственников, в городах заменили сети коммерческих или производственных отношений: совместное участие в бизнесе «дядей» и «кузенов» сейчас обычное дело. По мере расширения рамок экономической деятельности эти организации начинают также доминировать и в отношениях с государством. В результате создание таких базовых элементов инфраструктуры, как дороги, системы водоснабжения и канализации, электросети, строительство рынков, предоставление транспортных услуг и даже отправлене правосудия и поддержание закона и порядка, в той или иной степени перестало быть исключительной функцией государства и в на-

стоящее время осуществляется и этими новыми организациями. И поскольку роль государства сокращается, то же происходит с традиционным обществом. С постепенным подъемом новых организаций старые союзы и объединения теряют почву под ногами, а число членов профсоюза постоянно уменьшается и составляет сейчас лишь 4,8 % экономически активного населения.

Тревожит, однако, что лишь часть позиций, оставленных государством, заняли эти новые организации. Там, где нет ни их, ни государства, царит насилие. Нападения, похищения детей, изнасилования и убийства делаются все более частыми, и одновременно распространяется агрессивный стиль вождения и улицы делаются более опасными. Полиция постепенно потеряла контроль над ситуацией, а некоторые полицейские оказались замешанными в скандалах и преступлениях. В перенаселенных тюрьмах не прекращаются кровавые драки, а в случае побега заключенных, что иногда происходит не без помощи охранников, растет преступность во всем городе. Распространение насилия заставляет граждан защищать себя доступными им способами: всеми типами оружия, включая пулеметы и автоматы, с помощью часовых в различных униформах и даже тайных телохранителей. Все это стало обычным явлением. С каждым днем мы все больше напоминаем оскорбительный киношный стереотип «банановой республики».

Люди привыкают жить вне рамок закона. Воровство, неза-

конный захват собственности стали обычным явлением и не очень беспокоят людскую совесть. Отмыв деньги, некоторые преступники заняли видное положение в обществе.

Полное забвение пределов допустимого перевернуло жизнь перуанского общества кверху дном, так что возможны поступки хотя и считающиеся официально преступными, но более не осуждаемые коллективным сознанием. Контрабанда – наглядный пример. Всякий, от дамы-аристократки до скромнейшего обывателя, приобретает контрабандные вещи. Никто не испытывает ни малейших угрызений совести по этому поводу; напротив, это рассматривается как демонстрация личной изобретательности или как своеобразная месть государству.

Такая инфильтрация насилия и преступности в обыденную жизнь сопровождается ростом бедности и лишений. Средний реальный доход перуанца за последние десять лет постоянно снижался и находится сейчас на уровне двадцатилетней давности. Повсюду горы мусора. Днем и ночью легионы попрошаек, мойщиков машин, сборщиков мусора, бродяг осаждают прохожих, выпрашивая деньги. Душевнобольные, смердящие мочой, голыми бродят по улицам. Дети, одинокие матери, калеки просят милостыню на каждом углу.

Заинтересованность граждан в общественных делах растет. Такие понятия, как инфляция, девальвация, внешний долг, перестали быть тайной, доступной лишь избранным представителям элиты; они стали предметами дискуссий, по

которым у каждого найдется что сказать. Правительства ныне должны представлять свои действия на рассмотрение общественности, а общественное признание или протест стали политической силой, влияющей на стабильность правительства.

Появилось новое отношение к государству. Бюрократия потеряла социальный престиж. Граждане смирились с тем, что для достижения цели нужно давать взятки чиновникам. Традиционный централизм нашего общества подтвердил явную свою неспособность удовлетворить многочисленные нужды страны в переходный период. Неэффективность судопроизводства породила растущее разочарование в механизме исполнения законов и потерю доверия к нему. Это, в свою очередь, привело к усиливающейся неудовлетворенности существующим положением, что – на фоне подъема новых видов активности – ведет к постоянному снижению социальной значимости государства.

В этой ситуации многие перуанцы научились выторговывать у государства всевозможные привилегии, что позволяет им преодолевать свои трудности, но одновременно ведет к растущей политизации общества. Небольшие группы особых интересов ведут борьбу между собой, вовлекая в свои распри общественных деятелей. Правительство раздает привилегии. Закон используется для того, чтобы дать и взять больше, чем допускает мораль. Многие средства массовой информации зависят от государственной поддержки или го-

сударственных банков и поэтому идут на поклон к власти имущим, отказываясь от возможности обличать злоупотребления или хотя бы объективно освещать события. Вообще говоря, чтобы узнать истинную суть происходящего, придется пользоваться несколькими источниками информации.

Такое положение дел резко изменило общественные установки. Появился терроризм как насильственная альтернатива нынешней ситуации, но возникло и новое отношение к понятию «перуанец». Перуанец, в отличие от интеллигенции нашей страны, ищущей прибежище в идиллической невинности андского народа, не склонен к этим декадентским штучкам. Террористическое движение само по себе предлагает вести «народную войну деревни против города», выдавая себя за обновляющую силу перемен, наступающих из внутренних глубин Перу.

Порядок вещей в Перу изменился. Хотя жизнь в некоторых частях страны течет так же, как и столетие назад, современная история все же пишется в городах. Именно здесь в большей степени, чем в сельской местности, мы можем увидеть результаты перемен или реакцию на них. Настоящее наконец начинает побеждать. Ничто уже не будет так, как было раньше. Прошлое не вернется.

Миграция

Перемены начались, когда народ из самодостаточных

сельскохозяйственных общин двинулся в города, нарушив длительную историческую традицию жизни в изоляции. Как мы уже отмечали, между 1940 и 1981 г. численность городского населения в Перу возросла почти в пять раз (с 2,4 до 11,6 млн человек), в то время как численность сельского населения возросла едва на треть (с 4,7 до 6,2 млн). Таким образом, если в 1940 г. 65 % населения проживало в сельских районах и 35 % – в городских, то к 1981 г. это соотношение стало обратным. Для большей наглядности представим, что в 1949 г. двое из каждых трех перуанцев проживали в сельской местности, а в 1981 г. двое из трех были уже горожанами. Если учесть, что в 1700 г. в деревне проживало 85 % всего населения, а в городах – всего 15 % и что к 1876 г. население сельских районов составляло все еще 80 %, а городское – 20 % общей численности, то драматические изменения, происшедшие за последние 40 лет, кажутся еще более потрясающими. Исторически привычное преобладание сельчан над горожанами отошло в прошлое, резко изменились жилищные условия, был совершен переход от аграрной цивилизации к городской.

Начало урбанизации Перу положила массовая миграция населения из сельских районов в городские, что было зафиксировано национальной статистикой в 1940 г., однако в действительности началось несколько раньше. Урбанизация совпала с быстрым ростом всего населения страны. До этого темпы роста населения были весьма малы. По данным не

очень точных переписей населения, за последние два столетия средний прирост населения составлял 0,6 %. А в период с 1940 по 1981 г. численность населения выросла в 2,5 раза (с 7 до почти 18 млн человек). Прирост населения был особенно велик в Лиме. Население столицы за указанный период увеличилось в 7,6 раза. В 1940 г. оно составляло 8,6 % населения страны, сейчас – 26 %. Число мигрантов в Лиму возросло более чем в 6,3 раза (с 300 тыс. до 1,9 млн человек) в период с 1940 по 1981 г.

Воздействие миграции на рост населения столицы сказывалось и в том, что рождаемость у женщин-мигранток была выше, чем у горожанок, а показатель детской смертности в их среде стал ниже, чем он был бы в сельской местности. Это можно проиллюстрировать так: если бы не миграция после 1940 г., в 1981 г. население Лимы составило бы лишь 1 млн 445 тыс. человек, а не 4 млн, зафиксированных в переписи. Или, с другой стороны: в 1981 г. две трети населения Лимы составляли мигранты или дети мигрантов, в то время как оставшуюся треть составляли коренные горожане. Миграция – вот ключевой фактор при объяснении перемен. Но следует еще объяснить, откуда взялась эта миграция. Как в любом социальном явлении, здесь много причин. Всего заметнее роль строительства дорог. После Тихоокеанской войны, происшедшей сто лет назад, была предпринята полная перестройка Перу, включавшая создание сети шоссе вместо модернизации традиционных средств

сообщений – железнодорожного и водного транспорта. В начале XX в. в Перу было лишь около 4 тыс. км шоссейных дорог; в 1981 г. протяженность их составила 56 тыс. км. Благодаря Закону о строительстве дорог, принятому в 1920 г., и планам по созданию национальной сети шоссейных дорог, а также другим действиям разрозненные дороги, построенные еще инками и колонизаторами, превратились в современную дорожную сеть, которая стала материальной основой массовой миграции, а также вызвала у сельского населения растущее желание двинуться в города.

Последующее развитие других средств сообщения дало дополнительный толчок миграции. Расписывая возможности, удовольствия и комфорт городской жизни, радиопередачи вызывали у людей все формы энтузиазма, и прежде всего надежды на рост доходов и потребления. Цивилизация, так сказать, была предложена каждому, кому хватало смелости, чтобы взять ее.

В академических кругах популярно мнение, что аграрный кризис 1940–1945 гг. был вторым решающим фактором. Модернизация аграрного сектора, нестабильность рынка сахара и хлопка, вызванная Второй мировой войной, – все это привело к массовому увольнению сельских работников, которые и отправились на поиски новых перспектив.

Влияние аграрного кризиса на миграцию связано также с проблемой прав собственности в сельской местности⁵. Тра-

⁵ В этой книге мы используем более широкую концепцию прав собственности,

диционные трудности с получением земельного надела еще более усилились и крайне обострились, когда в 50-х годах начался долгий и нестабильный процесс аграрных реформ. Не имея ни земли, ни работы, многие люди решали мигрировать в города в попытке обрести собственность, в которой им отказывали до этого, и тем самым удовлетворить свои материальные нужды.

Более низкий уровень детской смертности в Лиме был еще одной причиной ухода из сельской местности. Десятилетиями уровень смертности в столице был ниже, чем в целом по стране. В 1940 г. уровень детской смертности в стране составлял 181 на 1000 детей, а в Лиме – 160. Разрыв увеличился с ростом квалификации и объема медицинских услуг; в 1981 г. уровень детской смертности в стране составлял 98 на 1000, а в Лиме – 44 на 1000. Этот стимул к миграции с течением времени усиливался.

Важной причиной была и более высокая заработная плата. В 1970 г. люди, покидавшие деревню ради неквалифицированной работы в Лиме, могли в среднем утроить свой месячный заработок. Люди, получавшие жалование, учетверяли свой прежний доход, а технические специалисты могли получить в шесть раз больше. Более высокая заработная плата компенсировала риск безработицы: 2,5 мес. работы в

чем принято в государстве Перу. Мы предполагаем, что право собственности неотчуждаемо и исключительно. Более полное объяснение см. в гл. 5 («Чем приходится платить за отсутствие прав собственности»).

городе было достаточно среднему мигранту, чтобы компенсировать потерю дохода от годовой безработицы. Потерю дохода за два года безработицы можно было возместить чуть более чем за 4 мес. и т. д.

Последними (но не по значимости) мощными стимулами к миграции в город были рост правительственной бюрократии и возможность получения лучшего образования. Централизация перераспределения, ощущение близости к кругам, принимающим политические решения, наличие в городе большинства правительственных учреждений, способных дать консультацию, ответить на требование, разрешить что-либо, возможность найти работу в соответствующих сферах – все это превращало обуржуазившуюся правительственную бюрократию в дополнительный стимул оставить деревню. Кроме того, до последнего времени 45 % выпускников средней школы, 49 % занимающихся в центрах профессиональной подготовки, 46 % обучающихся в системе высшего образования, а также 62 и 55 %, соответственно, подающих прошение о приеме в университет и поступающих туда, находились в Лиме. Крестьянам, чей единственный капитал – это они сами, образование представляется ценным и эффективным помещением капитала.

Перечисленные факты свидетельствуют, что миграция была не иррациональным действием, не прихотью и не проявлением стадного инстинкта, а результатом рациональной оценки возможностей, открывающихся в городе. Неважно,

насколько верным или неверным был их выбор, но они рассчитывали, что переезд в город будет на благо.

Враждебный прием

Прибыв в города, мигранты оказались, однако, в окружении враждебного мира. Они скоро поняли, что официальное общество, благосклонно взиравшее на буколический сельский мир Перу и признававшее его право на счастливую жизнь, не желало перемещения этого мира в города. Программы помощи и развития, предназначенные для сельских районов, планировались с тем расчетом, что крестьяне улучшат свою долю там, где живут, вдали от городов. Предполагалось, что цивилизация пойдет из городов в села, и никто не думал, что крестьяне сами явятся к ней.

Враждебность была чрезвычайной. В 30-х годах был наложен запрет на строительство дешевого жилья в Лиме. Есть свидетели того, что в начале 40-х годов президент Мануэль Прадо рассматривал курьезный проект «улучшения расы», который предусматривал поощрение иммиграции из скандинавских стран в города Перу. В 1946 г. сенатор Мануэль Фаура внес законопроект, запрещающий жителям провинций, в частности горных, переселяться в Лиму. В парламенте следующего созыва член Палаты представителей Саломон Санчес Бурга внес на рассмотрение Палаты предложение, одобренное Палатой, чтобы всякий житель провинции, желаю-

щий въехать в столицу, имел при себе специальный въездной паспорт. Оба предложения в парламенте не прошли, но они наглядно демонстрируют, что даже тогда имелось четко выраженное нежелание допускать мигрантов в города.

В поступках политических деятелей того времени нет ничего странного. Города Перу изначально являлись административными и религиозными центрами, задачей которых было наведение порядка в дикой сельской стране. Города представляли собой островки порядка в море хаоса. Поэтому последующие поколения горожан, наследники старых андских и испанских традиций, не испытывали ничего, кроме ужаса, перед миграцией из сел, перед хаосом, который в конечном счете поглотил бы их упорядоченный мир. Более того, каждый человек, мигрирующий в столицу, есть потенциальный конкурент, а стремление избежать конкуренции вполне естественно.

Однако наибольшую враждебность к мигрантам проявила правовая система. До некоторых пор система могла абсорбировать или игнорировать мигрантов, поскольку небольшие их группы не могли нарушить статус-кво. С ростом числа мигрантов система не могла более оставаться пассивной. Когда большие группы мигрантов достигли городов, они оказались отрезанными от легальной социальной и экономической деятельности. Им чрезвычайно трудно было получить доступ к жилью и образованию и почти невозможно – начать дело или найти работу. Проще говоря, правовые институты

Перу создавались в течение многих лет для удовлетворения нужд и обеспечения привилегий определенных господствующих групп в городах, а также для географической изоляции крестьян в сельских районах. Пока эта система работала, правовая дискриминация не была заметной. Как только крестьяне начали оседать в городах, эти законы перестали быть социально приемлемыми.

Мигранты обнаружили, что их много, что система не готова их принять, что на их пути воздвигается все больше и больше барьеров, что они должны с боем вырвать право на каждый свой шаг у истеблишмента, не склонного это право давать, что на них не распространяются преимущества и выгоды, предоставляемые законом, и что, в конце концов, единственной гарантией их свободы и процветания являются их собственные руки. Короче говоря, они обнаружили, что должны конкурировать не только с людьми, но и с системой.

Из мигрантов в тенивики

Чтобы выжить, мигранты стали тенивиками. Если они хотели жить, торговать, производить, перевозить или даже потреблять, то им, новым жителям городов, приходилось делать это лишь незаконно. В такой незаконности не было антисоциального умысла, в отличие от наркобизнеса, воровства или грабежа; цели были вполне законными: строить до-

ма, оказывать услуги, заниматься бизнесом. Как мы увидим позднее, более чем вероятно, что, говоря экономическим языком, люди, непосредственно вовлеченные в эту деятельность (как и общество в целом), живут более благополучно, когда нарушают закон, чем когда уважают его. Можно утверждать, что незаконная деятельность процветает, когда правовые ограничения превышают некоторый социально приемлемый уровень, так что закон не признает ожиданий, выбора и надежд тех, кто не имеет доступа к нему, и при этом государство не обладает достаточной силой принуждения.

Концепция нелегальной экономики основана на эмпирических наблюдениях самого явления. Личности сами по себе не тени; теневыми являются их действия и деятельность. Те, кто действует нелегальным образом, не составляют определенный или статичный сектор общества; они живут в призрачном мире, имеющем протяженную границу с миром законности, и в этот призрачный мир бегут люди, когда издержки соблюдения закона превышают выгоды от его соблюдения. Крайне редко теневая деятельность нарушает все законы; в большинстве случаев нарушаются лишь отдельные их положения. Способы нарушения будут описаны ниже. Существуют виды деятельности, для которых государство ввело систему исключений, позволяющих теневикам продолжать действовать, не обретя при этом правового статуса, эквивалентного тому, который имеют люди, находящиеся под защитой и покровительством перуанского законодательства

в целом; такая деятельность тоже является нелегальной.

Эта книга повествует о мигрантах, которые стали теневиками за последние 40 лет. Я стремился показать, почему мы стали страной, где 48 % экономически деятельного населения и 61,2 % рабочего времени приходится на нелегальную деятельность, в результате которой производится 38,9 % валового национального продукта (ВВП), учтенного национальной статистикой. В этой книге делается попытка объяснить причины и перспективы перемен, происходящих в Перу, анализируется деятельность тех, кто находится в авангарде этих перемен, – теневиков. Книга пытается объяснить также, почему наши правовые установления не смогли адаптироваться к происходящим переменам, в результате чего при производительности труда всего лишь в $\frac{1}{3}$ уровня в легальном секторе экономики теневой сектор продолжает расширяться, и можно ожидать, что к 2000 г. здесь будет произведено 61,3 % ВВП, фиксируемого национальной статистикой. В книге показано, почему новые установления, разработанные неформалами, представляют собой ясную альтернативу, на которой может базироваться иная, приемлемый для всех перуанцев порядок. Разумеется, книга предлагает также пути решения рассматриваемых проблем.

В первых четырех главах книги мы описываем мир, который постепенно открывался перед нами в течение 6 лет, по мере того как мы знакомимся с теневиками и их официальными партнерами. На основе своих и чужих наблюдений мы

демонстрируем, как в трех секторах – жилищном строительстве, транспорте и торговле, где Институт свободы и демократии смог завершить свои изыскания, – теневики отвоевали себе пространство и стали постепенно прибираться к рукам большую часть рынка, землю, на которой они могли бы жить и работать, улицы для размещения своих магазинов и торговых точек, а также для предоставления транспортных услуг. Во всех этих случаях они открыто пренебрегали законами и бросали вызов государственным установлениям, создавая в них брешь, через которую остальная часть общества также стала покидать легальный сектор. По мере того как теневики прогрессировали, перуанское государство откатывалось назад, рассматривая каждую уступку им как временную, «до окончания кризиса», хотя фактически оно было вынуждено принять стратегию постоянного отступления, постепенно делавшего его ненужным.

В первой части книги рассказывается о том, как «потаянное Перу» начало длительную и упорную борьбу за то, чтобы перейти к легальной жизни, борьбу столь постепенную, что ее результаты начинают сказываться только сейчас. Мы являемся свидетелями самого значимого из всех восстаний против сложившегося порядка вещей, когда-либо бывших в истории независимого Перу.

Начальные главы посвящены Лиме. В первой главе [здесь вторая. – *Ред.*] мы показываем, как путем вторжения или нелегального захвата земель разрастались поселения ми-

грантов, составляющие ныне 42,6 % всего жилого фонда Лимы, в которых живут 47 % населения города. Эти жилища, построенные бесправными поселенцами ценой многолетних лишений, сегодня оцениваются в 8319,8 млн долл. Данный пример иллюстрирует лишь часть огромных способностей теневиков созидать богатства.

Во второй главе [здесь третья. – *Ред.*] речь идет о том, как 91 455 уличных торговцев Лимы захватили господство в розничной торговле столицы и как им удается содержать более 314 тыс. родственников и иждивенцев. Кроме того, чтобы расстаться с жизнью бродячих торговцев, 39 тыс. человек, преодолевая множество препятствий, сумели создать или приобрести 274 незарегистрированных рынка, оцениваемых в 40,9 млн долл.

В третьей главе [здесь четвертая. – *Ред.*] мы рассказываем, как, захватив дороги, теневики сумели установить контроль над 93 % городского транспортного парка и 80 % его посадочных мест. Вы узнаете также, как они проложили транспортные маршруты, обслуживающие ныне Лиму.

В первой части книги содержится и другая информация. Например, о том, как теневики, не давая захлестнуть себя анархии, выработали собственные законы и установления (которые мы называем «системой незаконных норм»), чтобы компенсировать дефекты официальной правовой системы. Они создали порядок, альтернативный официально существующему. Мы также перечисляем этапы борьбы, кото-

рую вели внезаконны в последние десятилетия, их столкновения и альянсы с государством, связи с политиками, пути вхождения в жизнь нашего города.

Наконец, в этих главах мы анализируем, как теневики преобразовали захват в альтернативные методы выражения ценности вещей и как их на первый взгляд поверхностные решения базировались на весьма сложных рассуждениях. Короче говоря, в этих главах мы пытаемся объяснить логику, скрыто присутствующую в действиях теневой экономики.

Вторая часть книги представляет собой аналитическое исследование, показывающее, что те или иные издержки в нашем обществе являются результатом того или иного способа выработки законов – как если бы богатство было акционерным капиталом, акции которого перераспределяются государством в пользу групп давления. Этот подход к управлению подтверждает уместность исторической параллели с меркантилизмом – системой, определявшей европейскую экономическую и социальную политику с XV по XIX в.

Наиболее сложная часть книги посвящена установлению, измерению и классификации существующих издержек. Здесь рассказывается об издержках пребывания под защитой закона и о том, как эти издержки влияют на доступ к различным видам хозяйственной деятельности и на способность оставаться в ней. Описываются также издержки и потери страны в тех случаях, когда граждане не имеют защиты закона. Показана роль правовых установлений в объяснении

бедности и насилия, новых тенденций в культуре, наступления теневой экономики и отступления государства, другими словами, в объяснении перемен в нашем обществе.

В гл. 6 и 7, посвященных перераспределительным традициям и меркантилизму, изложен один из ключевых аргументов данной книги: не феодализм и не рыночная экономика, а меркантилизм составлял основу экономической и социальной системы Перу после прихода испанцев. Появление устрашающе огромного теневого сектора есть восстание против меркантилизма, ускоряющее его кончину. В последней главе мы делаем некоторые выводы о будущем Перу и возможных путях разрешения нынешнего кризиса.

Легко судить о точности наших расчетов: подтверждается все, о чем мы говорили. В этой книге нет ничего, что нуждалось бы в подтверждении с помощью сложных лабораторных экспериментов. Достаточно лишь открыть окно или выйти на улицу. Тем не менее, поскольку прошло слишком мало времени, чтобы судить о событиях, книга не может считаться научно-исторической. Это – политическая книга, основанная на фактах. Несомненно, спустя несколько лет ее необходимо будет переписать заново. При этом она не перестанет быть путеводной книгой, показывающей, что в пучине несчастий есть надежда, основанная на творческом потенциале и энергии перуанцев, которым еще предстоит выработать правовые и институциональные рамки успешного развития.

2. Внелегальное жилищное строительство

В последние четыре десятилетия площадь Лимы выросла на 1200 %. Это само по себе удивительно, однако еще поразительнее то, что столь ощутимый рост был в значительной степени внелегальным. Люди приобретали, разрабатывали и застраивали участки, действуя вне рамок закона или в нарушение закона, создавали внелегальные поселения⁶.

С течением времени некоторые из этих поселений приобрели урезанный законный статус, в чем видна реакция властей на проблему. В результате жители поселений получили лишь право на строения, но не на землю. При этом они периодически подвергаются многочисленным ограничениям в осуществлении своих прав. Некоторые поселения были созданы правительством по политическим соображениям, однако их дальнейшее развитие мало отличалось от развития других поселений, разве что, возможно, было менее успешным.

Традиционная последовательность стадий городского строительства в нелегальных поселениях нарушена. Сначала

⁶ Термином «внелегальные поселения» мы обозначаем здесь все виды поселений, которые известны в Перу как молодые города, маргинальные людские поселения, муниципальные поселения, ассоциации, кооперативы, зоны приема, убежища и пр.

теневики захватывают землю, затем строят на ней, затем создают инфраструктуру и только в конце приобретают право владения. Эта последовательность действий прямо обратна той, которая обычна в правовом мире. Поэтому такие поселения развиваются иначе, чем традиционные городские районы, и оставляют впечатление постоянно строящихся.

Следует отметить, что из всего объема жилья в Лиме в 1982 г. 42,6 % приходилось на внезаконные поселения, 49,2 % – на законные застройки и 8,2 % – на трущобы в районах этих застроек. То есть на каждые десять законных домов или квартир в столице приходится девять незаконных. В 1982 г. 47 % населения столицы проживало в незаконных домовладениях, 45,7 % – в законных, а оставшиеся 7,3 % – в трущобах.

Существуют районы, застроенные исключительно незаконным способом, другие же в значительной степени являются незаконными.

В сегодняшней Лиме землевладельцы – это уже не только традиционные семьи, живущие в нарядных комфортабельных усадьбах, но и мигранты, и их родственники, взявшие приступом город, который не хотел их пускать, и вынужденные нарушать закон, чтобы строить дома и обустривать кварталы. Новые жители Лимы внесли значительный вклад в создание национального богатства, вызвав повышение цен на землю и вложив немалые средства в строительство собственного жилья. Благодаря этому был развеян рас-

пространенный даже в относительно прогрессивных кругах миф о том, что перуанцы простого происхождения неспособны удовлетворять свои материальные нужды и вследствие этого нуждаются в контроле и помощи государства. Согласно оценкам наших экспертов, средняя восстановительная стоимость нелегальных застроек в ценах на июнь 1984 г. составляла 22 038 долл., а общая оценка всей нелегальной застройки Лимы приближается к 8319,8 млн долл., что эквивалентно 69 % всей долгосрочной внешней задолженности Перу в том же 1984 г.

Для оценки важности вклада теневиков в экономику страны следует сравнить его с достижениями государства. Между 1960 и 1984 г., когда были сделаны упомянутые инвестиции в жилищное строительство, государство также строило жилье для людей, чье социально-экономическое положение было сходно с положением теневиков. Государственные инвестиции в жилищное строительство исчислялись 173,6 млн долл., что составляет лишь 2,1 % теневых инвестиций. В 1984 г. суммарные легальные инвестиции в жилищное строительство, включая расходы на строительство жилья для среднего класса (около 862,2 млн долл.), приблизились лишь к 10,4 % теневых инвестиций.

Чтобы внезаконно смогли вне рамок закона построить кварталы, где живет примерно 47 % населения Лимы, где сосредоточено 42,6 % ее жилого фонда, оцениваемого в 8319,8 млн долл., роль юридических формальностей должна бы-

ла свестись к минимуму, а нелегальные отношения – набрать такую силу, чтобы на них смогла развиваться альтернативная система городского строительства. Далее мы постараемся объяснить этот процесс. Мы начнем с того, что опишем, как происходит незаконный захват собственности. Тем самым мы определим внеправовые нормы, его регулирующие, и логику их функционирования. Затем мы опишем процесс развития внелегальных поселений и постепенное отступление правовых норм, терявших под собой почву. И наконец, мы покажем, как теневики окончательно победили и установили новую систему прав собственности на землю.

Незаконный захват собственности

В ходе исследований сотрудники Института не нашли свидетельств того, что жизнь во внелегальных поселениях дезорганизована и анархична. Напротив, они обнаружили наличие ряда внеправовых норм, регулирующих в некоторой степени социальные отношения и частично компенсирующих отсутствие правовой защиты. Эти внеправовые нормы постепенно создают стабильность и гарантию неотъемлемости завоеванных прав.

Свод этих правил Институт назвал «системой внеправовых норм». Эта система, включающая как нормы теневого обычного права, так и правила, позаимствованные из узаконенной правовой системы, призвана управлять жизнью вне-

легальных поселений, когда отсутствуют или недостаточно полны законы. Теневики создали свой «закон», чтобы регулировать и упорядочивать свою жизнь и деловые отношения, вследствие чего он социально значим.

Мы выявили по меньшей мере два пути внезаконного приобретения земли для строительства жилья. Первый – это захват; второй – незаконное получение сельскохозяйственных земель через ассоциации и кооперативы. В обоих случаях мы наблюдали функционирование некоторых элементов системы внеправовых норм.

Захват

Государственная или частная земля захватывается двумя способами, которые мы назвали «постепенным захватом» и «насилованным захватом».

Первый способ захвата – это постепенное присвоение земли в уже существующих поселениях. Обычно это поселки сельскохозяйственных рабочих, окружающие фермы или имения, и шахтерские поселки, владельцы которых, как правило, имеют особые отношения с захватчиками (их работниками или арендаторами), а потому не заинтересованы в их изгнании. Владельцы, в основном, не очень ценят эту землю, которая и в самом деле мало стоит в сравнении со всем остальным имуществом, и не прилагают больших усилий, чтобы удержать ее за собой. Со временем приходят но-

вые люди, не имеющие никаких отношений с владельцами. Они либо присоединяются к родственникам, либо им удается прикупить, арендовать или просто захватить клочок земли. Так пришельцы постепенно оккупируют землю, примыкающую к первоначальному поселению, пока не завладевают всем районом. Поселения, создаваемые путем постепенного захвата, приобретают окончательную форму лишь в результате длительного процесса.

Чтобы владельцы отказались от попыток вернуть свою землю, эти «захватчики» должны обладать некоей «критической массой», позволяющей оказывать давление на владельцев земли и вести с ними переговоры. Действиями «захватчиков» руководит внутренняя логика, весьма схожая с той, о которой мы узнаем далее.

При втором способе захвата первоначальная связь между поселенцами и владельцами земли отсутствует. Именно по этой причине захват должен быть насильственным и внезапным. Однако он также требует комплексного, детального планирования. Согласно наблюдениям Института, насильственный захват начинается со встречи группы людей из одной семьи, квартала, района, каждый из которых заинтересован в жилье. Группа разрабатывает план захвата на одной или нескольких тайных встречах. Порой в этом участвуют профессиональные «захватчики» – профсоюзные лидеры, политики или просто дельцы, предлагающие свой опыт в организации захватов в обмен на определенные политиче-

ские или экономические соглашения.

После создания инициативного ядра проводятся встречи, на которых выбирают место для будущего поселения. Здесь оценивают приемлемость участка и трудности операции по захвату. Выбор общественных или частных земель для этой цели не случаен. Заговорщики оценивают шансы на успех в том или ином случае. Подсчитано, что за эти годы 90 % насильственных захватов были обращены на казенные земли, особенно на бросовые и незанятые. Казенную землю присвоить проще, поскольку не затрагиваются ничьи личные интересы, а значит, нет причин для ответной реакции. Действуют и политические мотивы: правительство может с сочувствием отнестись к незаконному захвату собственности, увидев в нем стихийный акт справедливого перераспределения.

Как только земля выбрана, инициативная группа пытается убедить заинтересованные стороны, что им выгоднее поддержать захват, а не действовать разрозненно. Так начинается формирование «критической массы», достаточной, чтобы уменьшить вероятность вмешательства полиции или вторжения конкурентов, другой группы. Затем с помощью инженеров или студентов технических специальностей разрабатывается план строительства. Распределяются индивидуальные участки. Выделяются площадки под общественные сооружения (школы, медицинские центры или муниципальные службы) и зоны отдыха (парки или спортивные площадки). Производится перепись захватчиков и определяется величи-

на взноса на общие расходы. Выбираются ответственные за переговоры с властями, за поддержание законности и порядка в поселении, за организацию сопротивления любым попыткам выселения (создание пикетов из поселенцев). Иногда нанимают адвокатов и заполняют официальные прошения о законном закреплении земли за поселенцами, так что любому представителю власти может быть предъявлена копия этого прошения с заверениями, что прошение рассматривается. Благодаря такому приему лидеры имеют основания утверждать, что они не грабят государственное имущество, а законным путем испрашивают право на владение землей и что они были вынуждены захватить землю лишь затем, чтобы предотвратить такой захват со стороны других, часто не существующих, внезаконников.

По завершении этих приготовлений начинается сам захват. Все делают ночью или ранним утром. Дату обычно выбирают под какой-либо гражданский праздник: так меньше вероятность быстрого возмездия со стороны сил закона и порядка. Захватчики – их может быть сотня или сорок тысяч – прибывают на арендованных грузовиках или микроавтобусах, привозя с собой колья, сваи, тростниковые маты и все, что нужно для возведения временки. Заняв участок, поселенцы устанавливают множество государственных флагов, чтобы показать, что они не преступники, а патриоты, которые борются за свои права и социальную справедливость. Немедленно вслед за этим пикетчики обозначают границы

участков измельченным мелом. Женщины и дети расчищают землю, и спустя несколько часов участки уже распределены и на каждом из них возвышается палатка из камышовых матов, по форме напоминающая эскимосское иглу.

Тут же разворачивается общественная кухня, которая кормит поселенцев в первые дни. Малышей собирают в группы, давая их родителям возможность выполнять порученные обязанности. В зависимости от исходных планов или размеров поселения лидеры поселенцев могут дополнительно принимать и размещать людей, решивших присоединиться к захвату, увеличивая таким образом критическую массу. Часто одновременно с этим начинаются переговоры с ближайшим комитетом водителей микроавтобусов о том, чтобы продлить маршруты до нового поселения и обеспечить жителей транспортом. Как только земля захвачена, появляются уличные торговцы; они берут на себя обеспечение поселенцев пищей и другими товарами. Появляются и продавцы стройматериалов со всем необходимым для возведения первых домов.

Захватчики принимают также различные меры предосторожности, чтобы избежать репрессий и поддерживать законность и порядок внутри поселения. Формируются охранные пикеты, готовые с помощью камней, палок и других подходящих предметов отразить любую попытку выселения или наказать любого, кто нарушает порядок. Другой способ избежать репрессий или хотя бы уменьшить их эффективность

– дать поселению имя действующего президента, его супруги или других выдающихся политических деятелей, чтобы привлечь их симпатию. Так было в поселениях Марио Дельгадо де Одрия, Клоринда Малага де Прадо, Педро Бельтран, Хуан Веласко Альварадо, Виктор Рауль Айс де ла Торре, Вилла Виолетто и Пилар Норес де Гарсия, как, впрочем, и в других.

Наконец, если полиция пытается изгнать захватчиков, женщины и дети выстраиваются в шеренгу, чтобы вызвать сочувствие у властей и поставить полицию или войска в положение погромщиков.

Контракт на захват

В основе процесса захвата лежит ясная и четкая логика действий. Ничто не отдается на волю случая, все планируется. Поэтому перед началом захвата, как только инициативная группа, отличающаяся большей предприимчивостью, выявит общие интересы, проходят переговоры между будущими захватчиками. Именно в этом смысле мы говорим о «контракте на захват» как об источнике внеправовых норм и правил, определяющих жизнь во внелегальных поселениях.

Основу контракта формируют различные соглашения, необходимые для осуществления захвата. Положения контракта делятся на две группы: первые касаются создания поселения, его планировки и распределения участков, вто-

рые – ответственности и функций членов группы, отвечающих за выполнение условий контракта. Собственно к поселку относятся соглашения, закрепляющие планировку, распределение земли и организацию первоначальной переписи поселенцев. К самой нелегальной организации относятся соглашения, устанавливающие механизмы избрания лидеров, назначения ответственных за переговоры с властями или, при необходимости, с владельцами земли, определяющие распределение бюджета и назначение жалованья функционерам, порядок обновления результатов переписи населения. Эти же соглашения предусматривают поддержание закона и порядка, осуществление судопроизводства и даже организацию сопротивления.

Такие контракты характерны не только для насильственных захватов. Они составляются и при постепенных захватах – всякий раз, когда первоначальная группа захватчиков решает обосноваться на земле и установить систему взаимоотношений и процедуру принятия новых членов. Бывало, что инициативная группа пыталась ограничить приток новых членов и тем самым провоцировала принятие новых контрактов, враждебных по отношению к ней самой. Примером тому служат поселения Миронес Вахо, Рейнозо и Сан-Хосе де Трес Компуэртас, постепенно сформировавшиеся к 1961 г. по инициативе Федерации строителей, потребовавшей выделения для своих членов общественных земель в верховьях реки Римап после реконструкции канала в 1940 г.

Тогда вспыхнули разногласия между различными организациями поселенцев, причем каждая требовала официально-го признания для своих и изгнания другой группы. Поскольку каждая группа требовала в свое распоряжение объекты коммунального обслуживания, доступ к которым не может быть ограничен (вода, канализация, электроснабжение), им пришлось к общей пользе примириться. Подобные столкновения скорее исключение, чем правило. Контракт на захват обычно открыт для участия, что важно для накопления критической массы и убедительной демонстрации того, что в данном случае социальные нужды выше требований закона и владельцам земли не стоит горячиться.

В общем, свободное согласие заинтересованных сторон и открытость для вхождения новых участников повышает действенность контракта, не обязательно фиксируемого на бумаге.

Ожидаемое право собственности

Реализация контракта на захват немедленно создает не имеющие юридических аналогов права на землю, которые мы обозначаем как «ожидаемые права собственности». Идея установления действительного права по собственной инициативе и вопреки принятым нормам может показаться странной. Однако наши исследования показали, что такого рода права постепенно начинают преобладать в Лиме: из каждых

100 зданий, построенных в столице в 1985 г., 69 были под управлением внезаконной системы права и лишь 31 – под управлением законной.

Но ожидаемое право собственности не дает владельцам тех выгод и преимуществ, что узаконенная система права. Такие права действуют временно, пока правительство не легализует теневые владения или пока с течением времени самодельные организации не обретут способности защищать свои права столь же эффективно, как и государство. Поэтому ожидаемые права набирают силу постепенно. Вначале ожидаемое право основывается лишь на присутствии захватчиков на земле. Затем в его основу кладутся результаты переписи, которую они сами проводят, чтобы задокументировать факт владения землей и уменьшить потребность в своем постоянном физическом присутствии. В дальнейшем ожидаемое право получает опору в деятельности властей. Каждый из 159 шагов по бюрократическим лабиринтам, которые поселенцы должны сделать, чтобы легализовать поселение, получить право собственности на землю, объединить свой район с городом, – а процесс этот занимает в среднем до 20 лет – повышает надежность и стабильность искомых прав. Тем не менее возрастающая уверенность в своих правах не означает полной интеграции в административно-правовую систему. Это скорее исключение из правил, но поселенцы рассматривают его как сигнал для увеличения инвестиций в строительство. Как только становится ясно, что государ-

ство не намерено разгонять поселенцев, они начинают строить дома из материалов более подходящих, чем тростниковые маты. Строительство, в свою очередь, сильно укрепляет ожидаемые права, поскольку в Перу политически невозможно снести должным образом построенный дом. И сами дома могут рассматриваться как первое документальное подтверждение права на землю. Вложение средств в жилищное строительство определяется, таким образом, степенью правовой защищенности поселения. Чем выше защищенность, тем основательней идет строительство, и наоборот.

Чтобы проиллюстрировать данную ситуацию, исследователи Института выбрали в качестве примера нелегальные поселения Марискал Кастилья и Даниэль Алкидес Каррион, построенные одно рядом с другим почти одновременно и населенные людьми с одинаковыми социально-экономическими характеристиками. Они различаются только уровнем правовой защиты: первое считалось постоянным, а второе – временным. В итоге среднее вложение средств в строительство домов в защищенном законом поселении было в 41 раз выше, чем во временном поселке. Даже если учитывать только ценность земли без строений, то ценность домовладения в легализованном поселении была в 12 раз выше, чем в нелегальном. Взяв для большей наглядности и достоверности 37 поселений, представляющих весь спектр условий и районов Лимы, исследователи Института обнаружили, что средняя ценность легализованных построек была в 9 раз выше, чем

внезаконных.

Приведенные примеры показывают, что, хотя ожидаемое право собственности создает некоторую стабильность и гарантию владения землей, чтобы сделать возможным строительство на ней жилья, оно недостаточно для вложения в строительство крупных средств. Люди по меньшей мере в 9 раз более склонны вкладывать деньги, когда получают какую-либо защиту со стороны системы законного права.

Несовершенство ожидаемого права демонстрируется тем фактом, что оно не предоставляет захватившим землю тех же прав на строения, что и обычным владельцам. Пока нет окончательного права владения, продажа земли и сдача построек в аренду запрещены законом. Поселенцы могут использовать землю, жить на ней, ходатайствовать о собственности на нее, но при этом они всегда уязвимы, что заставляет их принимать дорогостоящие меры предосторожности. Ситуация особенно осложняется, когда дело доходит до распоряжения собственностью.

Когда, например, возникает необходимость продать собственность, то продают лишь строения, но не саму землю. Тем самым маскируется реальный факт продажи всей собственности, поскольку по поводу собственности на строения вопросов не возникает. А земля продавцу не принадлежит. Более того, пока отсутствует окончательное право собственности и система незаконных норм защищает лишь тех, кто ее выдумал, продажа должна быть одобрена жите-

лями поселения, особенно на ранних стадиях его формирования. Покупатели обязаны гарантировать собранию жителей свою готовность присоединиться к существующему контракту и любым дополнительным договорам. Позднее, когда поселение приобретает большую правовую защиту, продажа совершается просто по соглашению между сторонами, как это имеет место в обычном обществе, без одобрения собранием жителей. Продажа земли, однако, всегда регистрируется в простейшем регистре недвижимости, который ведет данная внезаконная организация.

Наконец, когда власти решаются окончательно легализовать поселение, они опираются на записи в этом регистре, так что, в конце концов, эта незаконная правовая система выполняет свое предназначение. Аренда не менее сложна, поскольку есть опасения, что власти примут арендатора за владельца земли. Поэтому аренду часто маскируют под временное проживание, а владелец живет под одной крышей с арендатором.

Мы видим, что, при всей изощренности незаконной системы права, посредством которой жители внезаконных поселений защищают себя, из-за внезаконного способа обретения собственности на них ложится множество издержек. В состав этих издержек входят: организация и проведение захвата земли, риск того, что их изгонят или переместят, длительный период правовой незащищенности, жизнь без простейших бытовых удобств и отсутствие обычной городской

инфраструктуры. Поселенцы обречены на связывание или расточение значительных ресурсов, поскольку им приходится постоянно находиться на месте, утверждая своим присутствием права на него. В конечном итоге они получают собственность, в отношении которой могут располагать лишь ограниченными правами.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.